

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba: un estudio transversal de las
identidades, los intereses y los valores de los donantes de la
cooperación Sur-Sur**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA

PRESENTADA POR

Lianne Guerra Rondón

Director

José Antonio Sanahuja Perales

Madrid

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**

DEPARTAMENTO DE RELACIONES INTERNACIONALES E HISTORIA GLOBAL



TESIS DOCTORAL

**Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba: un estudio
transversal de las identidades, los intereses y los
valores de los donantes de la cooperación Sur-Sur**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Lianne Guerra Rondón

BAJO LA DIRECCIÓN DE

Dr. José Antonio Sanahuja Perales

Madrid, 2019

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**

DEPARTAMENTO DE RELACIONES INTERNACIONALES E HISTORIA GLOBAL



TESIS DOCTORAL

**Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba: un estudio
transversal de las identidades, los intereses y los
valores de los donantes de la cooperación Sur-Sur**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Lianne Guerra Rondón

BAJO LA DIRECCIÓN DE

Dr. José Antonio Sanahuja Perales

Madrid, 2019



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID

**DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD DE LA TESIS
PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTOR**

D./Dña. Lianne Guerra Rondón,
estudiante en el Programa de Doctorado Ciencias Políticas, de la Administración y RRII,
de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología ☒ de la Universidad Complutense de
Madrid, como autor/a de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor y
titulada:

Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba: un estudio transversal de las identidades, los intereses
y los valores de los donantes de la cooperación Sur-Sur.

y dirigida por: José Antonio Sanahuja Perales

DECLARO QUE:

La tesis es una obra original que no infringe los derechos de propiedad intelectual ni los derechos de propiedad industrial u otros, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, en particular, la Ley de Propiedad Intelectual (R.D. legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, modificado por la Ley 2/2019, de 1 de marzo, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia), en particular, las disposiciones referidas al derecho de cita.

Del mismo modo, asumo frente a la Universidad cualquier responsabilidad que pudiera derivarse de la autoría o falta de originalidad del contenido de la tesis presentada de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

En Madrid, a 30 ☒ de septiembre ☒ de 2019 ☒

Fdo.:

Esta DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD debe ser insertada en
la primera página de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor.

Alis volat propriis

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis doctoral es resultado de una motivación que inició en el año 2012 cuando tuve la oportunidad de unirme al comité de dirección de un proyecto de cooperación internacional para el desarrollo realizado en la zona histórica de la Habana Vieja, Cuba. En aquel momento cursaba mis estudios de Psicología en la Universidad de La Habana e integré un equipo de sociólogos e ingenieros que buscaba concientizar a una población piloto sobre la importancia del reciclaje de residuos sólidos urbanos. El mundo de la cooperación me apasionó y, una vez cursando mis estudios de máster en la Universidad Complutense de Madrid (UCM), decidí seguir ese camino. El primer agradecimiento de esta tesis va dirigido al profesor Celestino del Arenal por abrirme las puertas de su despacho y, con gran lucidez, permitirme adentrarme en el mundo de las Relaciones Internacionales a través de la conocida obra de Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*. Mi trabajo de fin de máster me permitió acceder al programa de doctorado de la UCM.

Para el profesor José Antonio Sanahuja va mi más profundo agradecimiento por aceptarme como su doctoranda. En estos años de tutoría ha dado muestras de su paciencia para enseñar y despertado una gran curiosidad en mí por la historia de mi continente, América Latina y el Caribe. Agradezco su confianza durante estos años y la libertad de trabajo que me ofreció en la distancia. Escuchar a José Antonio, es abrirse a un universo de nuevos conceptos, latinismos y fascinación por la historia que no dejan de sorprenderme y motivarme para intentar estar a la altura de su sabiduría. Esta tesis condensa nuestras conversaciones, años de aprendizaje autodidacta, lectura intensa, seminarios doctorales y ponencias internacionales.

En la facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM extiendo mi agradecimiento a dos profesoras maravillosas, Esther del Campo y Concepción “Conchi” Anguita. Ambas son ejemplo de vocación pedagógica y ganas de sacar adelante la facultad, sin abandonar la enseñanza ni olvidar al estudiante. Gracias a Conchi me vinculé como practicante al Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y, más tarde, estuvo siempre disponible para ayudarme en lo personal y lo profesional. De Esther me quedo con su frase: “Amen la verdad y quieran la belleza”.

Cinco años de investigación me han enseñado lecciones importantes más allá del esfuerzo académico. En este período he vivido en tres países por motivos muy distintos y la tesis

me ha acompañado siempre. Durante el tercer año de doctorado, realicé una estancia de investigación en Sciences Po, París bajo la supervisión de Olivier Dabène. La sencillez podría llevar su nombre. En los seis meses que pasé en el Observatoire Politique de la Amérique latine, conocí al grupo de cientistas políticos de esa segunda casa para los latinoamericanistas y latinoamericanos en París que me abrió muchas puertas al diálogo, seminarios doctorales y conferencias. A todos ellos muchas gracias y en especial, a Olivier por su apoyo y confianza.

En esta etapa doctoral recibí dos ayudas para la movilidad académica. La primera para participar en la 5th Winter School in Methods and Techniques (2016), del European Consortium for Political Research (ECPR) en Bamberg, Alemania y, la segunda, para la presentación de una ponencia en el Havana Workshop (2017) organizada por el Global South Caucus (GSCIS)-International Studies Association (ISA), que me permitió realizar una primera ronda de entrevistas a expertos en La Habana. En el GSCIS, extendiendo mi agradecimiento a Jacqueline Braveboy-Wagner y al profesor Antonio Romero, organizadores de este evento.

Durante el 2017, me uní como practicante a la división de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas. Tuve la oportunidad de trabajar bajo la supervisión de Carlos Maldonado y, gracias a él, adentrarme en las problemáticas sociales de la región. En la división hice grandes amigos que en la distancia siguen estando presentes. Mis agradecimientos también por sus enseñanzas van para Carlos Kroll, Gabriel e Ignacio que hicieron mis primeros meses de estancia en Santiago muy gratos, llenos de descubrimientos sobre las políticas sociales en América Latina y el Caribe.

Después de varios meses en la CEPAL, la Secretaría de la Comisión me recibió como asistente de investigación. Esta segunda etapa la viví con mucho entusiasmo porque pude participar, bajo la dirección de Enrique Oviedo, en la elaboración de una “Propuesta de política regional de cooperación Sur-Sur y triangular de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños”. Fue un trabajo que no estuvo exento de retos profesionales y recompensas. Para Enrique va un sincero agradecimiento por la confianza que depositó en mí y por ayudarme a destejer los entresijos del mundo de la diplomacia latinoamericana. Él y Luis Fidel Yáñez, dejaron la barra muy alta sobre cómo debe ser un jefe y un líder. Compartí esta experiencia en la Secretaría de la Comisión con Luis Flores

“Flower”, Verónica Galaz, Karen, Guillermo, María Gatica, Paula, Patricia y Jimena. A todos y todas, muchas gracias por mostrarme un poquito más de su “chilito”.

En este dilatado viaje los amigos han sido un gran apoyo. A París le debo grandes amistades. Teresa, Anaís y Pamela han sido testigos de los regocijos, las desesperanzas y las angustias con la tesis. A ellas agradezco las horas dedicadas a escucharme cuando pensaba en voz alta los capítulos, a leerlos y releerlos y pensar conmigo la mejor manera de ponerlos en papel. ¡Gracias queridas! por estar presentes, han hecho el camino más fácil. La vida profesional nos separa, pero la amistad perdura.

A Myriem le agradezco por hacerme descubrir las bondades del Institut des Amériques, un espacio de camaradería, bilingüismo, ciencia y convivialidad que me acogió el último año de tesis. Agradezco al equipo administrativo y, en especial, a Marion Magnan y a Juliette Serafini por crear un ambiente de trabajo maravilloso para escribir la tesis, que no excluye a nadie, sino que integra. A los doctorandos que conocí y con quienes compartí momentos al más puro estilo latinoamericano, a ellos también van mis agradecimientos: José Darío, Oscar, Marie, Úrsula, Verónica, Bruno, Nathalia, Salomé, Morgana y Tania.

La mayor parte del doctorado lo pasé en Francia y acercarme a una escuela de pensamiento crítico y una tradición sociológica de las Ciencias Sociales me permitieron analizar mi objeto de estudio con otras lentes. El lector de esta tesis encontrará referencias bibliográficas de académicos franceses del estudio del desarrollo y la cooperación.

Por último, pero no menos importante, agradezco a mi familia. Los miles de kilómetros que nos separan han sido una prueba de amor y de apoyo que ha vencido inconvenientes con la tecnología y la diferencia horaria. A mis abuelos, a quienes extraño mucho y menos veo, les debo estos años de “ausencia”, pero su amor incondicional no se preocupa por eso. Gracias a mi tía, que puso alas a las ganas de volar y apoyó mi idea de iniciar mi vida en otro país, lejos de los míos. Gracias a mi madre. La vida no me alcanzará para retribuirle por su apoyo y su amor. Gracias a mi hermano, por estar siempre presente y orgulloso de mis logros. Como el amor todo lo mueve y todo lo puede, no podía haber pedido mejor compañero de viaje y apoyo en estos últimos años. ¡Gracias, amor!, por la paciencia y el interés en mis proyectos. También te gradúas de doctor conmigo, este triunfo es compartido. A ellos dedico esta tesis.

ÍNDICE

GLOSARIO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS	13
RESUMEN	16
RESUMEN EN INGLÉS	19
RESUMEN EN FRANCÉS.....	22
INTRODUCCIÓN	25
i. <i>État de l'art</i> de la cooperación Sur-Sur latinoamericana	25
ii. Hipótesis y preguntas de investigación	34
iii. Selección de los casos de estudio	37
iv. Tipo de investigación, metodología y método.....	44
v. Estructura de la tesis	50
Parte I La construcción de identidades e intereses y la mutua constitución entre agencia y estructura	53
Capítulo 1 Aproximaciones al estudio de las identidades, los intereses y los valores	55
1.1 <i>Alter ego</i> : la construcción recíproca del Yo y el Otro	60
1.1.1 Identidad colectiva	68
1.2 Las identidades implican intereses, los intereses presuponen identidad.....	70
1.2.1 El <i>mainstream</i> y los intereses nacionales	74
1.3 Los valores como hechos sociales	76
1.4 Hacia una propuesta de conceptualización de las categorías sociocognitivas	80
Conclusiones	84
Capítulo 2 La cooperación internacional analizada desde el constructivismo social	87
2.1 La transformación de la cooperación, la identidad y el interés.....	88
2.2 Agente versus estructura: la ontología del debate en la cooperación	92

2.3 La mutua constitución.....	103
2.4 Hacia una propuesta de esquema explicativo de la cooperación internacional ..	108
Conclusiones	114
Parte II Multilateralismo, hegemonía y el papel del Sur Global en la configuración estructural de la cooperación Sur-Sur.....	117
Capítulo 3 El marco conceptual de la cooperación Sur-Sur.....	119
3.1 Recorrido de la cooperación Sur-Sur: la historia no comienza en Bandung	122
3.1.1 Límites conceptuales de la cooperación Sur-Sur	140
3.1.2 Modalidades de cooperación Sur-Sur y tipos de transferencia	143
3.2 <i>Aedificare novae mundi</i> : mecanismos regionales de cooperación Sur-Sur en América Latina	146
3.3 El “ <i>spaghetti bowl</i> ” del interregionalismo	157
3.3.1 Mercosur.....	159
3.3.2 BRICS, IBSA: convergencia progresiva de las agendas de desarrollo	161
3.3.3 CELAC.....	167
Conclusiones	172
Parte III El marco normativo de la cooperación Sur-Sur de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba	175
Capítulo 4 Configuración institucional de la cooperación Sur-Sur	177
4.1 La normativa jurídica.....	179
4.2 Variabilidad en el diseño institucional de gestión de la cooperación	197
4.3 La ausencia de planeación estratégica: cuando el <i>outcome</i> político no se corresponde con el diseño institucional	207
4.4 Definiciones conceptuales y operativas de cooperación Sur-Sur	218
Conclusiones	224
Capítulo 5 Instrumentos de cooperación y prácticas de los donantes	227
5.1 La integración y la participación multilateral	230
5.2 La relevancia de los programas emblemáticos para la inserción internacional ..	244

5.3 La ayuda humanitaria.....	260
5.4 Países receptores prioritarios de la cooperación Sur-Sur: identificación familiar, intereses económicos y estatus internacional.....	273
Conclusiones	295
Parte IV Nivel de modelización abstracto de los casos.....	299
Capítulo 6 Hacia una narrativa integradora de la cooperación Sur-Sur de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba.....	301
6.1 Brasil: dejar atrás la “cuna espléndida”	308
6.2 Colombia: aspirando a ser Norte	315
6.3 Venezuela: el legado integracionista como retórica y acción	322
6.4 Cuba: entre la geografía fatídica y la singularidad política	327
6.5 Superar la ausencia de liderazgos carismáticos para mantener la cooperación ..	333
Conclusiones	345
Conclusiones finales.....	347
Hallazgos empíricos.....	349
Contribuciones a la literatura	357
Perspectivas y líneas futuras de investigación	360
Conclusiones en francés	363
Referencias bibliográficas.....	378
Anexos.....	429
ANEXO I Exportaciones de los países BRICS hacia China (2008-2017), total de productos (en millones de dólares)	430
ANEXO II Proyectos de cooperación del Fondo IBSA (2012-2018).....	431
ANEXO III Planes plurianuales y estrategias de cooperación internacional de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba	434
ANEXO IV Ranking del desembolso multilateral oficial de Brasil por año	440
ANEXO V Análisis de las Revisiones Nacionales Voluntarias de la Agenda 2030	441

ANEXO VI La percepción internacional.....	445
ANEXO VII Ayuda humanitaria cubana en el período 1959-2015.....	446
ANEXO VIII Acontecimientos internacionales y nacionales en el período 2000-2014	448
ANEXO IX Relación de expertos entrevistados.....	452

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Desembolsos totales de AOD para el desarrollo por regiones (1960-2016)	123
Gráfico 2: Flujo comercial UE-Mercosur (2006-2016) (en millones de euros)	160
Gráfico 3: Comercio bilateral entre China y otras regiones durante el 2015 sobre la base de todos los productos	171
Gráfico 4: Análisis de contenido de la relación Brasil-Mercosur (número de menciones)	185
Gráfico 5: Recursos ejecutados de CSS en Colombia (en millones de dólares)	189
Gráfico 6: Análisis de contenido de los planes nacionales de desarrollo	213
Gráfico 7: Desembolso de la cooperación estatal de Brasil por áreas	236
Gráfico 8: Proporción de la contribución económica de Brasil según instrumentos (2005-2016)	237
Gráfico 9: Cooperación de Cuba con el resto del mundo (1963-1989)	248
Gráfico 10: Total de profesionales médicos cubanos en misión internacionalista (1999-2016)	249
Gráfico 11: Valorización de la cooperación cubana ofertada (1999-2015)	250
Gráfico 12: Ejecución financiera de la cooperación técnica de Brasil en el mundo (en millones de dólares)	284
Gráfico 13: Ejecución financiera de Brasil versus cantidad de proyectos por región (2000-2014)	285

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Conceptualizaciones de la identidad, el interés y el valor	81
Cuadro 2: Principios de la Declaración de Nairobi (2009)	134
Cuadro 3: Definición de ODA y CSS.....	140
Cuadro 4: Evolución del concepto de CSS.....	142
Cuadro 5: Modalidades de CSS.....	144
Cuadro 6: Proyectos Unión Europea-CELAC (2013-2020).....	169
Cuadro 7: La constitucionalidad de los principios de la cooperación	180
Cuadro 8: Normativa en materia de cooperación internacional	186
Cuadro 9: Planes plurianuales y estrategias de cooperación	209
Cuadro 10: Factores condicionantes del cambio en la política institucional.....	216
Cuadro 11: Instrumentos de cooperación de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba.....	229
Cuadro 12: Aportes nacionales al FOCEM	234
Cuadro 13: Participación multilateral de Embrapa.....	256
Cuadro 14: Identidad de rol e interés nacional de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba	275
Cuadro 15: Principales receptores de la cooperación técnica de Brasil según desembolso financiero (2005-2013)	280
Cuadro 16: Médicos cubanos en misiones internacionales	290
Cuadro 17: Receptores de cooperación Sur-Sur bilateral de Colombia hasta el año 2014	293
Cuadro 18: Valores y principios de la cooperación Sur-Sur de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba.....	307
Cuadro 19: Estrategias de gestión de la identidad que utilizan las élites políticas de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba	336
Cuadro 20: Resumen integrador de las identidades, intereses y valores de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba	356

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Relación entre el discurso de la CSS y la identidad.....	36
Figura 2: Concepción del discurso de Laclau y Mouffe.....	48
Figura 3: Modelo explicativo de la acción de política exterior de Carlsnaes.....	107
Figura 4: Teoría del comportamiento cooperativo de Axelrod	109
Figura 5: Esquema integrador de la cooperación internacional estatal	112
Figura 6: Narrativa integradora de la cooperación Sur-Sur de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba.....	303

GLOSARIO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AAA	Agenda de Acción de Accra
AAAA	Agenda de Acción de Addis Abeba
ALBA-TCP	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos
ABC	Agencia Brasileña de Cooperación
ACCI	Agencia Colombiana de Cooperación Internacional
ACD	Análisis Crítico del Discurso
ACR	Acuerdo Contingente de Reservas
ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ADPIC	Acuerdos sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
AP	Alianza del Pacífico
APC-Colombia	Agencia Presidencia de Cooperación Internacional de Colombia
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation / Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
ASA	América del Sur-África
BASIC	Brasil, Sudáfrica, India y China
BAD	Banco Africano de Desarrollo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CALC	Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo
CAN	Comunidad Andina
CARICOM	Caribbean Community / Comunidad del Caribe
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPD	Cooperación económica entre países en desarrollo
CNS	Cooperación Norte-Sur
CPLP	Comunidad de Países de Lengua Portuguesa
CSN	Comunidad Suramericana de Naciones
CSS	Cooperación Sur-Sur
CTPD	Cooperación técnica entre países en desarrollo
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECOSOC	Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAD	Fondo Africano de Desarrollo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FOCAC	Foro para la Cooperación África-China

FOCAI	Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur
FMI	Fondo Monetario Internacional
G-77	Grupo de los 77
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade / Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GTCI	Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional
GT-CSS	Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur
HLC	High-level Committee on South-South Cooperation / Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur
IBSA	India, Brasil, Sudáfrica
IED	Inversión Extranjera Directa
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Mercosur	Mercado Común del Sur
Mincex	Ministerio de Comercio Exterior de Cuba
MINUSTAH	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
MINVEC	Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica
MNOAL	Movimiento de Países No Alineados
MPPRE	Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NDB	New Development Bank / Nuevo Banco de Desarrollo
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONG	Organización No Gubernamental
OOMM	Organizaciones Multilaterales
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PABA	Plan de Acción de Buenos Aires
PDVSA	Petróleos de Venezuela S.A
PEI	Política Exterior Independiente
PIB	Producto Interno Bruto
PIFCSS	Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur
PIS	Programa Integral de Salud
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRM	Países de Renta Media
SACU	Unión Aduanera de África Austral
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana

SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SEPLAN	Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TOSSD	Total Official Support for Sustainable Development
TPP	Trans-Pacific Partnership / Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UE	Unión Europea
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development / Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNOSSC	United Nations Office for South-South Cooperation / Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur

RESUMEN

La investigación evalúa de manera crítica cómo los donantes de la cooperación Sur-Sur, en particular Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba, construyen una narrativa legitimadora de sus acciones. La principal pregunta de investigación plantea que las identidades estatales de esos cuatro países condicionan sus intereses, valores y objetivos de cooperación cuando ejercen el rol de donantes de la cooperación Sur-Sur. A este supuesto principal le siguen nueve hipótesis secundarias relacionadas con los vínculos poscoloniales, el lenguaje y la cultura compartidas; la cooperación como instrumento de política exterior; la promoción de cambios en las organizaciones multilaterales; las incongruencias entre la práctica social, el discurso de las élites políticas y el marco normativo de la cooperación; y las modalidades de cooperación Sur-Sur privilegiadas. Asimismo, se hipotetiza sobre los modelos de cooperación de los cuatro países estudiados, a saber: la autopercepción de líder regional del Gobierno brasileño, la narrativa de “seguridad democrática” de Colombia, la cooperación energética como herramienta política “antimperialista” y “contrahegemónica” de Venezuela, y la promoción de normas que legitiman las prácticas cooperativas de Cuba.

Para demostrar estas hipótesis se retoman los aportes del constructivismo social complementados con las contribuciones de la Psicología Social al estudio de los grupos. Se realiza una investigación comparativa entre los cuatro casos e intra caso que incluye dos presidencias para cada país. El período estudiado se extiende desde 2000 hasta 2014 y, en el caso de Cuba, se amplía desde 1961 para respetar el criterio de estudio de dos mandatos presidenciales.

Se profundiza en el análisis de los marcos normativo y conceptual de la cooperación, tanto a nivel internacional como nacional, con el objetivo de evaluar la internalización normativa de los actores. Se explica la selección de los instrumentos de cooperación, los países receptores prioritarios y los objetivos de cooperación que, en no pocas ocasiones, los académicos tienden a considerar como asumidos o dados, sin explorar en la justificación de dicha elección.

Se constata la singularidad de la narrativa latinoamericana en lo que respecta a la tendencia a nombrar integración a las acciones canalizadas a través de organizaciones regionales y, a llamar cooperación a aquellas que se ejecutan de manera bilateral. En las

declaraciones políticas de esas organizaciones, la cooperación Sur-Sur es considerada una herramienta de política exterior que sirve a los intereses nacionales y regionales.

Por otra parte, la cooperación no cuenta con un marco normativo claro en los casos de Brasil, Venezuela y Cuba. Solo los principios de solidaridad, no injerencia, no condicionalidad y beneficio mutuo homogenizan la alta variabilidad institucional existente. Se demuestra cómo la configuración institucional de la cooperación no acompaña a la riqueza de la práctica social cooperativa. La cultura burocrática de esos países guía la acción, pero no la determina y tampoco la restringe. Esta ausencia normativa se explica a través de cinco factores situacionales y de contexto que, en los cuatro casos, propician las transformaciones observadas en las instituciones y en los marcos jurídicos de la cooperación. Con la excepción de Colombia, que es el país “atípico” de esta tesis, se observan incongruencias entre la práctica social, la planeación estratégica y el discurso político de las élites.

Dada la variedad de instrumentos, programas y modalidades de cooperación Sur-Sur, se opta por agruparlos en tres grupos, a decir, lo que se ha nombrado programas emblemáticos de la CSS, las contribuciones en materia de cooperación económica y técnica a las organizaciones multilaterales y, por último, las acciones de ayuda humanitaria. La categoría identidad muestra gran capacidad explicativa cuando se trata de justificar la selección de un sector u otro de cooperación o la prioridad otorgada a ciertas organizaciones multilaterales para realizar donaciones.

Para explicar la selección de los receptores de cooperación, se identifican nueve roles que condicionan a su vez tres motivaciones.

Por último, para superar algunos de los vacíos en el análisis empírico de estos casos, se explica la formación de las identidades estatales de la cooperación combinando una aproximación histórica con la teoría del constructivismo social a fin de rastrear la estabilidad o la fluidez de la identidad en su condición de variable independiente en la investigación.

Entre los aportes teóricos de esta tesis se encuentran la propuesta de conceptualización de las categorías de estudio, a saber: las identidades, los intereses y los valores y una propuesta de esquema integrador para el análisis de la cooperación internacional que contiene los niveles estructural, agencial e individual.

Si bien la cooperación Sur-Sur no es un fenómeno incipiente, su narrativa continúa en construcción conceptual y operacional. Su estudio es relevante para los actores públicos, privados y multilaterales, por la gran variedad de criterios en torno a cómo debe ser su planificación, evaluación y medición. Con la tesis se insiste en la importancia de conocer mejor a los actores para desarrollar criterios unificadores y afines a la narrativa compleja y multinivel de la cooperación Sur-Sur.

RESUMEN EN INGLÉS

The study evaluates in a critical manner how South-South cooperation donors, particularly Brazil, Colombia, Venezuela and Cuba, build a narrative that legitimizes their actions. The main research question relates to the fact that the State identities of these four countries condition their cooperation interests, values and objectives when they act as donors in South-South cooperation activities. This main assumption is followed by nine secondary hypotheses that include post-colonial links, shared language and culture; cooperation as a foreign policy instrument; the promotion of change in multilateral organizations; inconsistencies among social practice, the discourse of political elites and the policy framework of donors; and the preferred modalities of South-South cooperation. In addition to these, the author also hypothesizes about the cooperation models applied by the four countries under study, as follows: the Brazilian Government's self-perception as a regional leader; Colombia's "democratic security" narrative; Venezuela's use of energy-based cooperation as an "anti-imperialist" and "counter-hegemonic" political tool; and Cuba's promotion of standards that legitimize its cooperation practices.

To demonstrate these hypotheses, the author takes up contributions by social constructivism, complemented by Social Psychology contributions to the study of groups. A comparison is made of the four country cases, as well as within them –for each country, two presidencies were studied. The period under research covers from 2000 to 2014; in the case of Cuba, the period ranges from 1961 to 2014 to include two presidential mandates.

The author delves deeper into the policy and conceptual frameworks of cooperation, both at the national and international levels, with a view to assessing the norm internalization by actors. An explanation is offered about the selection of cooperation tools, priority recipient countries and cooperation objectives, which, often enough, academics tend to consider as assumed or given, without exploring the justification for choices made.

The singular nature of the Latin American narrative is noted as regards a certain tendency to define as integration those actions channeled through regional organizations, and to call cooperation those that are implemented bilaterally. In the political statements of those organizations, South-South cooperation is considered a foreign policy tool that serves national and regional interests.

Furthermore, in the cases of Brazil, Venezuela and Cuba, there exists no clear policy framework. Only the principles of solidarity, non-interference, non-conditionality and mutual benefits make the highly variable scenario at institution level more homogeneous. The fact that the wealth of cooperative social practice is not reflected in the institutional configuration of cooperation is demonstrated. In those countries, the bureaucratic culture guides actions, but does not determine or restrict them. This lack of policy guidance is explained through five situational and contextual factors which, in all four cases, have enabled the transformations observed in cooperation institutions and in the juridical framework of cooperation. Apart from Colombia, the “atypical” country in this thesis, inconsistencies are noted in the social practice, strategic planning and political discourse of the elites.

Given the variety of cooperation tools, programs and modalities, the author chose to classify them in three groups, namely, the so-called “flagship programs” of South-South cooperation, contributions in economic and technical cooperation to multilateral organizations and, finally, humanitarian aid actions. The use of the identity category goes a long way to explain and justify the choice of one or another sector of cooperation or the priority given to a multilateral organization at the time of granting contributions.

With a view to explaining the selection of cooperation recipients, nine roles were identified, that in turn determine three motivations.

Lastly, to fill some of the gaps in the evidence-based analysis of the cases under research, the formation of State identity in cooperation is explained by combining a broad historical assessment with the theory of social constructivism, in order to track the stability or fluidity of identity as the independent variable in the investigation.

The theoretical contributions of this thesis include a proposed conceptualization of research categories, namely, identities, interests and values, and moreover, an integrating blueprint for an analysis of international cooperation that has structural, individual and agency levels.

While South-South cooperation is not a new phenomenon, its narrative continues to be under construction in conceptual and operational terms. Its study is still relevant for public, private and multilateral actors due to the wide range of existing criteria for planning, evaluating and measuring cooperation correctly. The thesis emphasizes the

importance of understanding actors better with a view to developing unifying criteria related to the complex and multitiered South-South cooperation.

RESUMEN EN FRANCÉS

Cette recherche évalue de manière critique la façon dont les donateurs de la coopération Sud-Sud, en particulier le Brésil, la Colombie, le Venezuela et Cuba, construisent un récit légitimant de leurs actions. La principale question de recherche suggère que les identités étatiques de ces quatre pays déterminent leurs intérêts, leurs valeurs et leurs objectifs de coopération lorsqu'ils jouent le rôle de donateurs de la coopération Sud-Sud. Cette hypothèse principale est suivie de neuf hypothèses secondaires liées aux liens postcoloniaux, au partage de la langue et de la culture ; à la coopération en tant qu'instrument de la politique étrangère ; à la promotion du changement des organisations multilatérales ; aux incohérences entre les pratiques sociales, les discours des élites politiques et le cadre normatif des donateurs ; et les modalités privilégiées de coopération Sud-Sud. De même, nous avons émis des hypothèses sur les modèles de coopération des quatre pays étudiés, à savoir : la perception de soi de leader régional du gouvernement brésilien, le récit de la "sécurité démocratique" de la Colombie, la coopération énergétique en tant qu'instrument politique "anti-impérialiste" et "anti-hégémonique" du Venezuela et la promotion de normes légitimant les pratiques de coopération de Cuba.

Pour démontrer ces hypothèses, les contributions du constructivisme social complétées par les contributions de la psychologie sociale à l'étude des groupes sont reprises. Une enquête comparative est faite entre les quatre cas et intra-cas, comparant deux présidences dans chaque pays. La période étudiée va de 2000 à 2014 et, dans le cas de Cuba, il a été étudié depuis 1961 pour permettre d'inclure deux mandats présidentiels.

L'étude des cadres normatifs et conceptuels de coopération est approfondie, aux niveaux international et national, dans le but d'évaluer l'internalisation normative des acteurs. Il explique le choix des instruments de coopération, des pays bénéficiaires prioritaires et des objectifs de coopération que les spécialistes ont généralement tendance à considérer comme supposés ou donnés, sans explorer la justification de ce choix.

La singularité du récit latino-américain est vérifiée par rapport à la tendance à nommer intégration les actions canalisées par les organisations régionales et, à nommer coopération, celles exécutées bilatéralement. Dans les déclarations politiques de ces organisations, la coopération Sud-Sud est considérée comme un outil de politique étrangère servant les intérêts nationaux et régionaux.

En outre, il n'a pas de cadre réglementaire clair dans les cas du Brésil, du Venezuela et de Cuba. Seuls les principes de solidarité, de non-ingérence, de non-conditionnalité et de bénéfice mutuel permettent d'homogénéiser la grande variabilité existant au niveau institutionnel. Il est démontré que la configuration institutionnelle de la coopération n'accompagne pas la richesse des pratiques sociales coopérativistes. La culture bureaucratique de ces pays guide l'action, mais elle ne la détermine pas et ne la limite pas. Cette absence normative s'explique par cinq facteurs situationnels et contextuels qui, dans les quatre cas, favorisent les transformations observées dans le cadre institutionnel et juridique de la coopération. À l'exception de la Colombie, pays "atypique" de cette thèse, des incohérences sont observées entre la pratique sociale, la planification stratégique et le discours politique des élites.

Compte tenu de la diversité des instruments, programmes et modalités de coopération, il est décidé de les regrouper en trois catégories, à savoir ce qui a été appelé "programmes emblématiques" de la coopération Sud-Sud, des contributions sur la coopération économique et technique aux organisations multilatérales et, enfin, les actions d'aide humanitaire. La catégorie identité porte en elle une grande capacité explicative lorsqu'il s'agit de justifier la sélection d'un secteur ou d'un autre de coopération, ou la priorité donnée à une organisation multilatérale pour apporter des dons.

Pour expliquer la sélection des bénéficiaires de la coopération, neuf rôles sont identifiés et ils conditionnent à leur tour trois motivations.

Enfin, pour combler certaines des lacunes de l'analyse empirique de ces cas, la formation des identités de coopération étatiques est expliquée en combinant une approche historique avec la théorie du constructivisme social afin de suivre la stabilité ou la fluidité de l'identité comme une variable indépendante dans cette recherche.

Parmi les contributions théoriques de cette thèse figure la proposition de conceptualisation des catégories d'études, à savoir : identités, intérêts et valeurs. En outre, un schéma intégrateur est proposé pour l'analyse de la coopération internationale aux niveaux structurel, institutionnel et individuel.

Bien que la coopération Sud-Sud ne soit pas un phénomène naissant, son récit se poursuit dans la construction conceptuelle et opérationnelle. L'étude de ce phénomène continue d'être pertinente pour les acteurs publics, privés et multilatéraux, en raison de la grande

diversité de critères liés à une planification, une évaluation et une mesure correctes. La thèse insiste sur l'importance de mieux connaître les acteurs afin de développer des critères unificateurs liés au récit complexe et à plusieurs niveaux de la coopération Sud-Sud.

INTRODUCCIÓN

i. *État de l'art* de la cooperación Sur-Sur latinoamericana

En el momento de seleccionar un objeto de estudio y su enfoque de análisis resulta inevitable que se manifiesten una serie de sesgos que podrían condicionar las decisiones y percepciones del investigador. Si bien estos acompañan todo proceso de investigación, cobrar consciencia, reconocerlos y, en todo caso, anunciarlos permite mitigar sus efectos en cada paso del proceso reflexivo-interpretativo que constituye el ejercicio del investigador. La subjetividad del académico difiere y depende de su autopercepción y de cómo es percibido por los Otros¹. Nacer en el Sur, estudiar el Sur, haber vivido en el Sur, tiene implicaciones ideacionales que no están exentas de sesgos relacionados con la poscolonialidad² y la búsqueda de una diferenciación constante entre lo que somos en contraposición a lo que las potencias dominantes nos invitan a ser.

En este proceso, la identidad se revisita una y otra vez. Esto significa que, epistemológicamente, se rechaza la idea de que un individuo abstracto puede simplemente recopilar hechos históricos. Los hechos ciertamente existen independientemente del investigador, pero solo se convierten en hechos históricos cuando se pone atención en ellos y, así, se restituyen. El investigador no es un ente abstracto, sino un fenómeno social que elige, recopila y da forma a los hechos en una narrativa (Carr, 1987, p. 35). Por tanto, estudiar el Sur es también un fenómeno social.

El objeto de estudio de esta tesis tiene como protagonistas actores del Sur y su narrativa no deja de estar en construcción, reivindicación y transformación. El término Sur muestra sus bondades cuando se busca agrupar a un conjunto de países que vivieron una experiencia colonial pasada y quedaron relegados a actores periféricos³ en algún

¹ Los términos Yo y Otro se encuentran en mayúscula en esta tesis cuando se refieren a las categorías cognitivas del proceso de construcción de la identidad.

² Los académicos de la Escuela de la Dependencia elaboraron teorías que situaban al mundo poscolonial en un marco internacional de explotación agrícola de las sociedades por parte de los países industrializados de Europa y América del Norte (Söderbaum, 2016b). Estos enfoques fueron en parte una respuesta crítica a un conjunto de argumentos asociados con el liberalismo estadounidense que atribuía la responsabilidad del “atraso” de los Estados del Sur a las características específicas de sus sistemas nacionales, los tipos de liderazgo político y su aislamiento económico del resto del mundo. Los rezagos de la colonialidad perduran y son reproducidos en interés de los beneficiarios del poder (Quijano, 2014, p. 208).

³ El término ‘actores periféricos’ se refiere a la situación de explotación continua entre los Estados desarrollados (centro) y las economías en desarrollo (periferia) que dependen de los primeros. La dualidad centro-periferia se utiliza para explicar las desigualdades sociales y económicas en el ámbito internacional. Esta categoría fue desarrollada por los economistas latinoamericanos Raúl Prebisch y Celso Furtado en la década del cincuenta. Prebisch sostenía que el intercambio comercial se basaba en una división

momento de su historia (Mawdsley, 2012). En el contexto de la era posterior a la Guerra Fría, el (re)equilibrio entre la normativa de los derechos humanos, por un lado, y la soberanía y la no intervención, por otro, se convirtieron en elementos centrales en la definición de la perspectiva compartida por el Sur (Alden, Morphet, & Vieira, 2010, p. 91). La complejidad de este término aparece cuando se incluyen en un mismo grupo, países que ostentan múltiples diferencias en cuanto a la capacidad material, la posición geográfica, la dualidad de roles (entre el Norte y el Sur), el rechazo al empleo del término Sur Global y hasta la aspiración por integrar el grupo de países del Norte (Sanahuja, 2011a; Alden et al., 2010, p. 3; Braveboy-Wagner, 2009). Las diferentes conceptualizaciones o críticas al término hacen que esta categoría continúe siendo atractiva para su estudio desde las Ciencias Sociales.

En ese sentido, la mención de estos contrastes hace referencia a las aspiraciones nacionales de esos países y principalmente a su autopercepción. La identidad es aquí una categoría sociocognitiva valiosa que explica los elementos compartidos y diferenciadores entre cientos de países que integran el Sur Global. En la construcción de una narrativa del Sur, la aceptación de la designación ‘Sur’ por las instituciones multilaterales⁴ desde la década de 1970, jugó un papel importante en la identificación con los problemas socioeconómicos y ambientales que afectaban a esos países (Braveboy-Wagner, 2009). Como afirman Brysk, Parsons y Sandholtz (2002, p. 272), en un mundo que admite muchas interpretaciones, debemos esperar que los actores construyan identidades en torno a paralelos con objetos y situaciones familiares a su experiencia.

Esta tesis sigue este argumento para plantear un marco interpretativo que sitúa las identidades sociales de los actores como factor causal de los hechos, en la medida en que generan agencia (Berger, 1996; Katzenstein, 1996). Los Estados son comunidades imaginadas que existen en los símbolos, las prácticas, las instituciones y los discursos (Adler, 1997, p. 327). Estos construyen sus identidades como ciudadanos globales a partir

internacional del trabajo en la que el centro exportaba bienes industriales y concentraba las ventajas del progreso técnico. La periferia, en cambio, se especializaba en la exportación de materias primas y productos agrícolas, lo que explicaba las diferencias acentuadas entre los niveles de vida del centro y de la periferia (Pérez, Sunkel, y Torres, 2012) (cf. capítulo 3 de la tesis).

⁴ En 1987 se estableció una Comisión del Sur para analizar los problemas de estos países y las estrategias para lidiar con ellos. Después de la Guerra Fría se estableció el *think tank* Centro del Sur, para asesorar al Movimiento de Países No Alineados (MNOAL) y al Grupo de los 77. Las dos últimas, han buscado transformar las normas de las instituciones internacionales y han aportado a los Estados una identidad colectiva que define roles, reglas y obligaciones particulares en el sistema internacional (Alden et al., 2010).

de la influencia de los procesos históricos, de la estructura, de las creencias y significados de las élites políticas⁵ de la agencia y en la relación con los Otros (Brysk, 2009, p. 33).

Sin más dilación, en esta tesis se estudia la cooperación Sur-Sur (CSS), una modalidad de cooperación internacional para el desarrollo que comenzó a recibir mayor atención de los académicos y las instituciones durante el llamado ascenso de los donantes o potencias emergentes (Amanor & Chichava, 2016; Benzi y Zapata, 2013; Sagasti y Prada, 2012; Ayllón, 2012; Zimmermann & Smith, 2011) o los también llamados donantes (re)emergentes⁶ (Mawdsley, 2012), los donantes no pertenecientes al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) (Quadir, 2013; Mawdsley, 2012; Kragelund, 2008; Manning, 2006), los donantes poscoloniales⁷ (Brun, 2012a) o donantes intermedios⁸ (Malacalza, 2016).

Dentro de este vasto conjunto de países, se ha escogido la región de América Latina y el Caribe por sus aportes a las narrativas del Sur Global y en particular, a la CSS. La región, comparte un sustrato de cultura política con antecedentes de regionalismo y unionismo que se remontan a principios del siglo XIX durante la primera oleada de descolonización. Su experiencia de sometimiento a los imperios español y portugués y, más tarde, al estadounidense, arraigaron un pensamiento independentista que ha evolucionado con la creación de esquemas regionales y experimentado distintas fases que muestran variaciones en el espacio y el tiempo (Bianculli, 2016, p. 166), siendo la cooperación uno

⁵ De acuerdo con Roderic Ai Camp (2002, pp. 11-12), distintos estudiosos del liderazgo se han dado a la tarea de conceptualizar la noción de élites a partir de los trabajos seminales de Gaetano Mosca y Vilfredo Pareto, proponiendo entonces que se trata de individuos que están en condiciones de afectar la trayectoria nacional, de manera regular y sustancial, debido a su posición en organizaciones de poder. Sin embargo, este tipo de conceptualizaciones se enfrentan constantemente al problema de qué perfiles o grupos debieran ser incluidos en el concepto y cuáles quedar fuera, por ejemplo, grupos religiosos, militares o movimientos sociales. Con el ánimo de resolver esta limitante, Ai Camp propone servirse del trabajo de Karl Mannheim, quien argumenta que las élites pueden distinguirse de quienes no lo son a partir de su cultura, perspectiva y visión del mundo. Así, esboza no sólo la noción de élite sino de “élite de poder” a la que define como: “un pequeño conjunto de gente que son actores individuales dentro de una estructura de poder, quienes además comparten acceso directo e informal a otros actores de la élite en su esfera de influencia” (Ai Camp, 2002, p. 12).

⁶ De las potencias emergentes se espera que sean más instrumentales en el equilibrio del poder global y ofrezcan mejores opciones de fuentes de financiamiento y ayuda a los receptores, demostrando la posibilidad de construir modelos alternativos al crecimiento económico (Mawdsley, 2012).

⁷ Este término es atractivo, pero no incluye a todos los actores del Sur. China, Rusia y Tailandia, por ejemplo, no tienen un pasado colonial, al menos no fueron declaradas colonias de manera oficial.

⁸ Los países intermedios pueden aspirar al calificativo de país emergente a través de un liderazgo selectivo en diferentes áreas temáticas. Además, poseen cierta capacidad material que permite que cooperen fuera de sus fronteras (Malacalza, 2016, p. 50).

de sus rasgos principales (Sanahuja, 2013). Entre los países de este continente, el análisis se centra en los casos específicos de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba⁹.

Valorando que existe una prolífica investigación sobre el uso de los términos emergentes, (re)emergentes y no-CAD, en la tesis no se profundizará en este análisis. Ser (re)emergentes es una denominación temporal que responde al reconocimiento de los donantes que históricamente han participado como socios del desarrollo, pero que hasta principios de 2000 no fueron visibilizados por los estudios académicos y los análisis económicos. Ser no-CAD se restringe a la no pertenencia a un sistema de gestión y evaluación de la cooperación y su eficacia; pero, otra vez, existen países que ostentan una doble pertenencia –al Sur, desde un punto de vista simbólico y geográfico y al Norte, por su inserción en estructuras tradicionales como el propio CAD. En esta tesis se utilizarán los términos que mejor describan al país al que se hace referencia, ya sea por su autopercepción o por la percepción de los Otros en el sistema internacional. Esta decisión conceptual permite avanzar en la comprensión de los donantes de la CSS, siendo conscientes que el uso de estos calificativos no es ingenuo y acarrea ciertas connotaciones sociales que no serán evadidas en la interpretación.

Es pertinente preguntarse si la CSS es resultado del utilitarismo, las opciones normativas y los valores de los actores, o incluso de preferencias derivadas del sentido de pertenencia a una comunidad cultural y/o lingüística e identitaria. La perspectiva teórica que fundamenta la investigación es la constructivista, desde la cual se busca explicar las categorías identidad, valores e intereses. Las tres están vinculadas, pero en esta investigación se considera que son las identidades individuales y colectivas¹⁰ las que condicionan la selección de los intereses que luego orientan la práctica cooperativa. El constructivismo entiende esas categorías como construcciones sociales resultado de factores materiales e ideacionales y de procesos de interacción social y política en los que intervienen los actores (Weldes, 1996, p. 303; Wallace, 1991, p. 65).

El foco de análisis se ubica en el período que comprende desde principios de 2000 hasta 2014¹¹. Esta época estuvo marcada, en lo que concierne a su impacto en América Latina

⁹ La sección iii. justifica la selección de estos casos.

¹⁰ El capítulo 1 dedica varios apartados a la explicación conceptual de ambas categorías.

¹¹ Este período no coincide exactamente en todos los casos. La justificación se encuentra en la sección de selección de los casos de estudio.

y el Caribe, por acontecimientos internacionales asociados a la ampliación del unilateralismo de Estados Unidos bajo el Gobierno de George W. Bush (2001-2008), el ascenso político y económico de China, el ciclo expansivo de la economía mundial entre 2003 y 2007, las balanzas comerciales positivas, el superávit fiscal, el aumento de los precios de las materias primas agrícolas y minerales desde 2003 que se mantuvo constante tras la crisis financiera internacional de 2008 y benefició a los países en desarrollo exportadores de productos básicos, y la configuración de nuevos ejes del desarrollo mundial (asiático, africano y sudamericano). En ese contexto, las capacidades materiales condicionadas por los factores ideacionales de los países del Sur, permitieron el repunte de los flujos de financiamiento de ayuda al desarrollo y una fructífera creación de foros exclusivos a estos países, así como una participación activa en los escenarios tradicionales de debate de la gobernanza global.

Algunos autores sugieren que, en la medida en que ha venido cambiando la configuración global de los poderes político y económico, las potencias emergentes han multiplicado su capacidad y los ámbitos de influencia en la gobernanza de la ayuda a través, entre otros, de su práctica cooperativa (Ayllón, Ojeda, y Bancet, 2013). Sin embargo, en esta investigación se argumenta que este es un proceso de mutua constitución donde las élites políticas del Sur reivindican sus aspiraciones multilaterales a través de la contribución que hacen a los flujos internacionales de cooperación al desarrollo y la promoción de acciones técnicas que contribuyen a la creación de capacidades. Todo ello acontece en un contexto favorecedor de las transformaciones.

Las acciones de cooperación de los países en desarrollo se han analizado desde diferentes perspectivas: primero, hay quienes las consideran un desafío al sistema de la cooperación tradicional o cooperación Norte-Sur (CNS) y a sus lineamientos hegemónicos a la vez que son optimistas acerca del potencial del desarrollo económico del Sur y el proyecto de liberación de la dominación del Norte (Gosovic, 2016; Muhr, 2016; Bilal, 2012; Ojeda, 2010a); segundo, otros consideran que son una reproducción de las estructuras [hegemónicas], al tiempo que se busca cambiar la posición en el sistema internacional y aumentar la influencia dentro de las estructuras existentes (Gray & Gills, 2016, p. 559). El éxito del Sur se entiende como parte del paradigma de desarrollo capitalista global existente, más relacionado con cambios de poder y representación en la política global, o con la participación en flujos de capital, bienes y servicios entre países, que con cambios

en las ideas de desarrollo (Gudynas, 2016; Slipak, 2014; Amanor, 2013; Alcalde, 2011; Malamud, 2010).

Ciertamente estos planteamientos se han matizado. Las potencias emergentes no están exentas de la búsqueda de un lugar en el liderazgo del sistema internacional (Amanor & Chichava, 2016; Sagasti y Prada, 2012; Mawdsley, 2012; Ayllón, 2012), pero el discurso de solidaridad anunciado es real y está arraigado en contextos históricos particulares, culturales y regionales. Aun así, la cooperación no es ajena a la promoción de intereses comerciales de donantes y receptores (Santos, 2013, p. 95). Al respecto, la literatura académica reconoce que los tipos “puros” de gobiernos, ideológicos o pragmáticos, son inexistentes. Por ello, se puede esperar que estos países promuevan y logren cambios en el manejo de las organizaciones multilaterales del sistema de cooperación internacional (Borges, 2014; Benzi & Zapata, 2013; Alcalde, 2011; Vigevani & Cepaluni, 2007; Soares de Lima & Hirst 2006).

Existe una narrativa legitimadora alrededor de la CSS que la ha situado como ontológicamente mejor frente a la CNS. En esta investigación se considera que la CSS, al igual que la CNS, puede ser explicada desde los mismos enfoques teóricos (Sanahuja, 2010, p. 19), aunque los objetivos y resultados específicos que persiguen los actores pueden llegar a ser diferentes cuando se evalúa la transformación de los equilibrios regionales y globales particulares a los polos de poder (Benzi & Zapata, 2013). La CSS juega un papel relevante como estrategia geopolítica de *soft power* y *soft balancing* en el sistema global (Huish, Carter, & Darnell, 2013; Milani & Carvalho, 2013; Toro, 2011; Corrales, 2009). En ese sentido, algunas de las críticas antes mencionadas asociadas a las relaciones Sur-Sur encajan con las que reciben las tradicionales relaciones Norte-Sur.

Estas aseveraciones están respaldadas por un prominente debate en las Relaciones Internacionales¹² que compara ambas modalidades. Por un lado, la CSS se ha considerado una alternativa diferente en la que se comparten valores y principios entre países con un nivel similar¹³ de desarrollo (Gosovic, 2016, p. 735; Muhr, 2016; Ojeda, 2010a) lo que, unido a la construcción de alianzas a un ritmo acelerado y el fortalecimiento de vínculos bilaterales, promovió una cooperación con un carácter más desinteresado y horizontal

¹² Se utiliza la mayúscula inicial para referirse a la disciplina de las Relaciones Internacionales y la minúscula cuando se trata de las relaciones entre países en el sistema internacional.

¹³ También llamado “*equal footing*” (cf. Birn, Muntaner, & Afzal, 2017; Bilal, 2012).

(Bilal, 2012). Algunos de los cuestionamientos que guían las investigaciones con este enfoque son: ¿estamos en presencia de un declive en la dominación y las fortalezas del CAD?, ¿los donantes no tradicionales son capaces de construir colectivamente un nuevo régimen de ayuda diferente del actual basado en el principio de condicionalidad? (Quadir, 2013, p. 322).

El debate académico asume que el ascenso se traduce en una mayor justicia social para las economías nacionales de estos países que procuran promover procesos de integración política y comercial y una mayor estabilidad en el sistema (Muhr, 2016; Ayllón, Ojeda, y Surasky, 2014; Esteves & Assunção, 2014; Aponte, 2014, 2013; Sagasti y Prada, 2011). Por otro lado, el análisis de las dinámicas de política exterior y su influencia en las políticas de cooperación muestra que la CSS, más allá de sus logros, enfrenta desafíos de gestión y de concepción (Gosovic, 2016, pp. 736-739; Ayllón, 2015; Hirst, 2009). En ese sentido, algunos autores se muestran menos optimistas en lo que respecta a la proyección de la ayuda (Dreher, Nunnenkamp, & Thiele, 2011, p. 1961; Kragelund, 2008, p. 579) y llaman la atención sobre la falta de transparencia y las brechas de información sobre la motivación, el mérito y el interés nacional como motivos subyacentes, si no primarios, de las acciones de cooperación de los donantes emergentes.

Hasta ahora, pareciera que son el Estado y los actores gubernamentales los únicos que intervienen y participan en la cooperación. Ciertamente es que en los últimos años las organizaciones internacionales han hecho un llamado para incluir en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de la cooperación a todos los actores de la sociedad internacional (OCDE, 2005/2008). La inclusión de estos tiene implicaciones como el rechazo al nacionalismo metodológico y la apuesta por investigaciones que utilicen como unidad de análisis la sociedad y las relaciones transnacionales. Sin embargo, en sociedades como las latinoamericanas, como forma de centralizar el poder, la mayoría de los países adoptó estructuras gubernamentales unitarias con relaciones nacionales/locales similares a las de Francia, en las que casi toda la autoridad fluía de arriba hacia abajo, desde el gobierno central hacia las autoridades locales (Vanden & Prevost, 2015, p. 218; González, 2014, p. 148). Así, a pesar de que existen Estados federales en la región —México, Brasil, Argentina y Venezuela—, gran parte de la autoridad de los Gobiernos de Brasil y Argentina se vio socavada, en parte, por largos períodos de autoritarismo

burocrático¹⁴ entre los años sesenta y ochenta. Además, la lejanía de algunas regiones en países como Brasil, México, Argentina y Colombia, con una gran superficie territorial, ralentizó significativamente el proceso de integración, aunque gran parte de esta lejanía regional ha desaparecido en los últimos treinta años. Finalmente, los líderes locales, que van desde jefes revolucionarios y líderes guerrilleros hasta narcotraficantes y grandes terratenientes, han utilizado la lejanía de sus zonas de actividad para mantener una relativa independencia del Gobierno central (Vanden & Prevost, 2015, p. 219). Estos antecedentes históricos, junto a otras razones que serán expuestas en esta tesis, provocan que el Estado continúe siendo un gran centro de poder y una figura decisiva en la toma de decisión en lo que respecta también a la cooperación.

Ahora bien, ¿cómo ha sido abordada la cooperación desde la disciplina de las Relaciones Internacionales? Desde las perspectivas realista y neorrealista, se entiende que la cooperación puede ser un instrumento cuya finalidad es aumentar el poder y la seguridad del Estado. Los trabajos con este enfoque aportan clasificaciones de los donantes de acuerdo con sus motivaciones para cooperar (cf. Alcalde, 2011; Prado, s.f.). Los enfoques colonial y poscolonial¹⁵, retomados en menor medida por los académicos de la cooperación, revelan las raíces históricas de los proyectos de desarrollo entre los donantes del Sur (cf. Mawdsley, 2012; Sanahuja, 2011a). En la tradición sociológica y la antropología se han estudiado las condiciones en las que ocurre la donación (Mauss, 1924/2009), así como la eficacia de las políticas en las prácticas del desarrollo (Mosse, 2004).

¹⁴ El autoritarismo burocrático es una categoría bastante amplia que explica muchas cosas. Su profundización no es objetivo de esta tesis, pero el término requiere ciertas aclaraciones. La principal base social del autoritarismo burocrático es una burguesía altamente oligopolizada y transnacionalizada que asume como principales tareas el restablecimiento del orden mediante la desactivación política del sector popular y la normalización de la economía. Por consiguiente, este sistema supone cierta exclusión política del sector popular. Esta exclusión trae consigo la supresión de la ciudadanía y la democracia política, los roles institucionales y los canales de acceso al gobierno característicos de la democracia política. A través de las instituciones, el Estado se esfuerza por despolitizar el manejo de los problemas sociales, que son tratados de acuerdo con los criterios supuestamente neutrales y objetivos de la racionalidad técnica (O'Donnell, 1974/1988, pp. 31-32). Es de esperar que en América Latina existan rezagos de este modo de gobernar, teniendo en cuenta que varios tipos de crisis pueden dar lugar a que se instauren esos sistemas.

¹⁵ Un tercer enfoque se refiere a la decolonialidad. Aquí es necesario hacer una distinción entre este y la poscolonialidad. Estos no son exactamente congruentes y se basan en diferentes focos geográficos e históricos para explicar el mismo fenómeno de la hegemonía epistémica europea después de la descolonización formal. Para Staeger (2016, p. 982), lo “poscolonial” se utiliza como una descripción de la descolonización europea incompleta y el dominio del conocimiento europeo, mientras que lo “decolonial” sería la receta de la erudición anticolonial contemporánea para superar la condición poscolonial.

En los últimos años se coincide en afirmar que corrientes teóricas como el realismo y el institucionalismo (neo)liberal son insuficientes para explicar la cooperación (Lumsdaine, 1993), por lo que se ha acudido a los aportes de la Teoría Crítica para analizar los procesos de emergencia de los países del Sur en su búsqueda de un mejor posicionamiento en el sistema internacional (John de Sousa, 2013; Alden et al., 2010). Estos trabajos ponen más énfasis en la estructura que en la agencia y en los cambios del poder estructural. Se encuentran adscritos al paradigma reflectivista, que también incluye las teorías feministas, la sociología histórica, el posestructuralismo y el constructivismo social. Cabe destacar las contribuciones de la última teoría, el constructivismo, a la explicación del comportamiento de los donantes de la cooperación. Esta tesis se apoya en esta aproximación para analizar los estudios de caso.

Para estudiar la dimensión ética de la CSS también se recurre a una combinación del realismo y el constructivismo desde un enfoque mixto de solidaridad y poder. En todo caso, quienes optan por explicar este fenómeno desde una perspectiva social constructivista¹⁶ rechazan la idea de que las categorías sociocognitivas que ayudan a explicar el comportamiento estatal, incluidas las identidades y los intereses, vienen dadas de forma exógena y estática (Sanahuja, 2018; Ibáñez, 2015; Wendt, 1999). Para la escuela constructivista, tanto los contextos normativos como las identidades subjetivas condicionan cómo las naciones perciben y persiguen los intereses materiales (Katzenstein, 1996). Las normas e identidades pueden evolucionar independientemente de las condiciones objetivas y, por lo tanto, reorientar la política. A la inversa, la continuidad en las identidades o normas puede sustentar políticas consistentes a pesar de la evolución de los incentivos materiales (Brysk et al., 2002, p. 267).

En el planteamiento explicativo causal de esta investigación se sostiene que la cooperación está formada fundamentalmente por significados, ideas y normas compartidos. Estas construcciones intersubjetivas afectan las identidades, que a su vez subyacen a los intereses e impulsan las elecciones de política exterior. Lo que explica que exista una política de CSS y que tenga esta forma, es la identidad generadora de interés.

¹⁶ Constructivismo social, social-constructivismo y constructivismo son términos que hacen referencia a la misma teoría y que son utilizados indistintamente por los académicos de las Relaciones Internacionales (Ibáñez, 2015).

Las formas que adopta (como instrumento de política exterior, por ejemplo) también tienen que ver con la identidad individual y colectiva de la agencia.

Un elemento a destacar sobre las investigaciones que estudian la cooperación a través de las tres categorías sociocognitivas –a saber, identidades, intereses y valores¹⁷–, es que en contadas ocasiones se logra una explicación más amplia¹⁸ sobre su formación, estabilidad y fluidez. Se coincide en la necesidad de un diagnóstico más abarcador de la CSS, una dificultad que encuentran los académicos dada la imposibilidad de agotar todas las modalidades de la cooperación en un mismo estudio. Si a ello se agrega la variedad de criterios para definir el concepto y alcance de la CSS, resulta aún más difícil agrupar el objeto de estudio y compararlo (Lechini & Morasso, 2015, p. 115; Martín, 2015, p. 53; Santander, 2015, p. 37). Esta investigación contribuye a este esfuerzo comparativo y busca, en la medida de lo posible, responder a esta necesidad académica.

ii. Hipótesis y preguntas de investigación

En la tesis se exploran tres categorías sociocognitivas tomando como base los aportes de la teoría social constructivista, a saber: las identidades, los intereses y los valores de la CSS de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba. Se estudian los discursos oficiales de esta cooperación y las prácticas expresadas en las relaciones regionales y bilaterales con otros países del Sur Global en general. Se analizan las relaciones multilaterales que establecen los actores oficiales para canalizar parte de su cooperación. Estos ámbitos amplían de manera considerable el análisis, lo que a su vez es importante si lo que se busca es reconstruir las categorías sociocognitivas y en particular las identidades sociales de esos donantes.

La pregunta principal de investigación es la siguiente: *¿cómo las identidades condicionan los valores e intereses de los donantes de la CSS y explican la elección de sus objetivos de cooperación?*

Para el estudio de la CSS se plantea un modelo de análisis relacional entre las identidades de los actores, su discurso institucional y la política exterior. Para ello, se considera fundamental el rol del lenguaje y, por tanto, de los discursos como sistemas de significación que construyen realidades sociales. La identidad se abordará en su condición

¹⁷ Los valores también son llamados ideas (cf. Ranucci, 2015; The Reality of Aid, 2010, p. 43).

¹⁸ Encontramos excepciones a esta afirmación. Cabe resaltar los aportes de Ranucci (2015) para explicar la cooperación de Brasil con un análisis más exhaustivo de estas categorías.

de variable independiente que construye los valores e intereses de los actores estatales y explica el comportamiento de los donantes expresado en sus metas de cooperación y su relación con los países receptores de la ayuda.

Las preguntas específicas que orientan el estudio de los casos son las siguientes:

1. ¿Cuál es el marco institucional que regula las acciones de cooperación de los donantes?
2. ¿Cuáles son los instrumentos y las prácticas privilegiadas por los donantes?
3. ¿Cómo influye la identidad de la agencia en la selección de los programas de cooperación internacional?
4. ¿Cómo los discursos de cooperación Sur-Sur de los actores estatales dan forma a las prácticas de política exterior?
5. ¿Cuáles son los países prioritarios seleccionados por los donantes para cooperar y por qué se privilegian sobre otros países?
6. ¿Cuál es la autopercepción que tiene el Yo-donante en las relaciones de cooperación Sur-Sur?
7. ¿Cuáles son los elementos compartidos y diferenciadores de identidad presentes en los discursos de cooperación Sur-Sur de los donantes?
8. ¿Cuáles son los modelos de cooperación de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba de acuerdo con sus prácticas sociales?

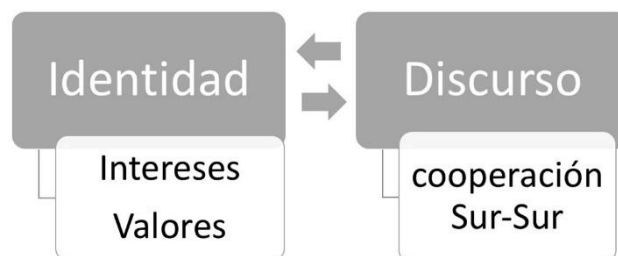
Como premisa teórica y punto de partida de esta tesis, se plantea que existe un discurso legitimador alrededor de la CSS que, a partir de la identidad del Sur Global y sus variantes y de los valores e intereses a los que da forma, la ha calificado como ontológicamente mejor que la CNS. El análisis del discurso de la CSS permite reconstruir las categorías identidades, valores e intereses y explicar las acciones de cooperación de los donantes del Sur. El socialconstructivismo y sus categorías, en este caso, ofrecen una perspectiva más amplia para abordar la cooperación en comparación con el *mainstream* de las Relaciones Internacionales y en particular las teorías realistas, neorrealistas e institucionalistas. Al ser esta la elección teórica, se asume que las causas no pueden buscarse solo en las estructuras materiales, sino también en las ideas y las normas que construyen y reproducen relaciones de poder desiguales.

Esta premisa teórica permite plantear como hipótesis principal la siguiente: las identidades estatales generadoras de intereses y valores, expresadas en el discurso de la CSS, permiten explicar el fenómeno en su condición de hecho social construido. Para explicar la CSS, sus formas y sus causas, se indaga en los factores identitarios productores de intereses y valores en un contexto internacional que institucionaliza ideas y normas e influye en el comportamiento de los actores estatales. Las explicaciones basadas en el supuesto liberal e institucionalista de los Estados como actores racionales que maximizan sus intereses materiales, así como de actores que responden a los condicionantes estructurales de la anarquía del neorrealismo, entonces resultan inadecuadas para explicar el comportamiento de la política exterior de los Estados. Frente a esas explicaciones, se asume que las ideas tienen un efecto causal independiente en la política exterior, incluso cuando los seres humanos, para lograr sus fines, se comportan de manera presuntamente “racional”.

El discurso es una estructura de significado (ideas, normas, reglas) que describe la realidad y es reflejo de las identidades. Los discursos generan identidades, pero las identidades a su vez generan discursos. La CSS como discurso resultaría pues un hecho social derivado del consenso colectivo que adquiere nuevas formas, de acuerdo con las identidades de los actores estatales, mediante la interacción.

Una vez establecido el discurso de la CSS como dominante y constituido por los actores, condiciona su rol y sus identidades. Esta relación de mutua constitución queda reflejada en la figura siguiente:

Figura 1: Relación entre el discurso de la CSS y la identidad



Fuente: Elaboración propia.

De la hipótesis principal planteada se derivan a su vez otras hipótesis secundarias:

1. Los vínculos poscoloniales, el lenguaje y la cultura son señas de identidad que condicionan las estrategias de cooperación de los donantes.
2. Las identidades, que dan forma a los intereses, impulsan las elecciones de política exterior de los donantes de la cooperación Sur-Sur.
3. Los países promueven y logran cambios en el manejo de las organizaciones multilaterales a través de sus prácticas de cooperación Sur-Sur.
4. Existen incongruencias entre la práctica social, el discurso de las élites políticas y el marco normativo de los donantes emergentes.
5. Las modalidades de cooperación Sur-Sur privilegiadas por los donantes reflejan el grado de visibilidad e impacto aspiracional dentro del sistema internacional.
6. La autopercepción que tiene el Gobierno brasileño de líder regional lo lleva a reforzar una narrativa solidaria basada en la poscolonialidad que no se contradice con la promoción de normas en las instituciones multilaterales y la satisfacción de intereses económicos y comerciales.
7. El discurso de cooperación Sur-Sur de Colombia se sustenta en una narrativa de “seguridad democrática” que es parte de su identidad social.
8. Venezuela ejerce un rol de aliado fiel que se materializa en el impulso de la cooperación energética como herramienta política “antimperialista” y “contrahegemónica”.
9. Las élites políticas cubanas promueven cambios normativos que legitiman sus prácticas y le permiten obtener estatus en el sistema internacional.

iii. Selección de los casos de estudio

La especificación de los casos relevantes al comienzo de una investigación permite establecer de manera explícita aquellos elementos que los asemejan y diferencian. Los casos deben compartir suficientes características de fondo, que a su vez pueden considerarse como “constantes” en el análisis (Berg-Schlosser & De Meur, 2012), pero también diferencias significativas entre ellos. Desde una perspectiva holística cada caso se considera como una combinación compleja de características, un todo que no debe perderse en el curso del análisis.

Se propone el estudio de las identidades y cómo estas condicionan los valores e intereses de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba a través de sus prácticas de CSS. Estos países comparten características que los sitúan en el grupo de países en desarrollo y dicha

autopercepción instrumentaliza sus estrategias y refleja objetivos políticos particulares. La elección de los estudios de caso tuvo como criterios la pluralidad, la multiplicidad de discursos y las orientaciones geopolíticas de estos países como oportunidades para enriquecer la comparación. Los criterios particulares que rigen la selección son los siguientes:

1. Ámbitos de ejecución de la cooperación (bilateral, regional y multilateral)
2. Orientación ideológica de los gobiernos
3. Diversidad de instrumentos de cooperación
4. Pluralidad de receptores de la cooperación

La elección de esos países obedece a que en ellos se puede analizar cómo, en su rol de donantes, (re)definen los discursos de cooperación a través de una estrategia argumentativa de legitimación social. No se estableció como criterio de selección el número de iniciativas de CSS, que en el caso de Brasil es importante comparado con el continente, pero modesto en perspectiva con la India y China, los grandes donantes del Sur. En los cuatro países se considera que su mayor aporte reside en el capital político que crean mediante la cooperación que ejecutan y promueven.

Los criterios de selección permiten abarcar un amplio conjunto de acciones y proyectos de cooperación ejecutados en los ámbitos bilateral, regional y multilateral. Estos tres ámbitos reflejan sinergias y asociaciones institucionales diversas y su elección no es casual. Incluir los tres ámbitos amplía considerablemente los instrumentos y mecanismos de cooperación para el análisis. Su inclusión permite explorar por qué se privilegian unos instrumentos sobre otros y a qué sectores están asociados y si esa selección se justifica en una tradición estatal histórica. Esta decisión metodológica no restringe el estudio a una selección previa de uno o dos sectores, sino que invita a la demostración y explicación de la importancia que tienen para la cooperación que el Estado ejecuta. En lo que respecta al criterio de pluralidad de receptores se observa que, de manera general, los cuatro donantes cooperan con receptores de al menos dos regiones del Sur Global.

Los períodos de análisis varían en cada caso de estudio, decisión que se explica a continuación. En el caso de Brasil se cubren los mandatos presidenciales de Lula da Silva y el primer mandato de Dilma Rousseff, por tanto, se abarca desde 2003 hasta 2014. Esta selección temporal responde al auge de la cooperación como instrumento de política exterior e inserción internacional de este país que, si bien comenzó durante la presidencia

de Fernando Henrique Cardoso, tuvo su mayor apogeo para iniciar luego su declive en el período analizado.

En Colombia se analizan los mandatos de Álvaro Uribe y el primer mandato de Juan Manuel Santos, por tanto, el período que comprende desde 2002 hasta 2014. Aunque fue durante los mandatos del presidente Santos que se definió con mayor claridad una estrategia presidencial de cooperación internacional, como se argumentará más adelante, se considera que las presidencias de Uribe sentaron las bases nacionales para la acción exterior que desarrolló Juan Manuel Santos. Por ello es pertinente identificar las continuidades y las rupturas entre ambos presidentes.

El análisis de la CSS cubana abarca un período más extenso por la estabilidad de la política de cooperación del país y la presencia del mismo presidente en el poder. El período comprende desde 1961 hasta 2014, último año del que se tienen datos oficiales de la cooperación ofertada¹⁹, e incluye la mayor parte de la presidencia de Raúl Castro.

El análisis de Venezuela incluye los dos mandatos de Hugo Chávez y el primer año de Gobierno de Nicolás Maduro, es decir hasta el 2014. Venezuela tuvo un comportamiento particular en el período estudiado. Entre 2005 y 2006 el país prometió 1,000 millones de dólares en donaciones, ayuda financiera y préstamos a los países en desarrollo. Esta cifra equivalió, aproximadamente, al 0,7 % de su Producto Interno Bruto (PIB), muy por encima de los donantes tradicionales (Mawdsley, 2012, p. 169) lo que lo ubica en el estándar establecido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para los donantes tradicionales. El impulso y la importancia que el Gobierno chavista concedió a la CSS, convierten a Venezuela en un caso interesante de estudio. Nos atañe a su vez, comparar estos logros y evaluar la continuidad o la ruptura del Gobierno de Nicolás Maduro, heredero de las políticas sociales de su predecesor.

En los cuatro casos se ha buscado estabilidad comparativa al incluir dos mandatos presidenciales. Estudiar hasta el año 2014 permite, además, observar cómo los cuatro países reaccionan ante las mismas coyunturas históricas internacionales. En este grupo de países, tres de ellos representaron gobiernos de izquierda estatal y social liberal (Levitsky & Roberts, 2011). La selección de un caso con ideología de derecha permite matizar la

¹⁹ Morales (2017) ha presentado estudios con cifras oficiales que cubren hasta el 2015.

comparación y enriquecerla. En la revisión de la literatura no se encontró un modelo comparativo que incluya los cuatro casos aquí estudiados.

Para Brasil y Colombia la CSS es relativamente nueva, en contraste con la larga tradición de solidaridad de Cuba. Venezuela tiene una tradición de cooperación mucho más reciente. La selección de estos períodos valora la importancia de la perspectiva histórica y el rechazo *a priori* de enfoques ahistóricos basados en supuestos racionales ajenos al devenir de los países.

El análisis del fenómeno de la CSS sigue estando desequilibrado en lo que concierne a los temas seleccionados y al interés de los académicos por ciertos donantes de la CSS (Brun, Dumont, & Forite, 2015). Brasil es el país más estudiado de la región latinoamericana. Según datos de Milani et al. (2016, p. 79), el número de artículos científicos publicados por brasileños representó el 54 % del total publicado en América Latina y el 2,63 % a nivel internacional en 2012²⁰. Esta cifra se justifica desde los puntos de vista teórico y empírico por el ascenso del país al escenario internacional a principios del siglo XXI. Su participación en el multilateralismo, uno que busca ser “recíproco” mediante estrategias cooperativas (Albaret, 2014), se manifiesta en las alianzas mundiales con los BRICS y el grupo IBSA (Fraundorfer, 2015; Actis, 2014; Christensen, 2013; Kuwayama, 2010; Lechini, 2007). En el ámbito de las relaciones regionales, el país puso en marcha proyectos para ampliar los espacios político-estratégicos en América Latina a través de la UNASUR y las zonas de influencia económico-comercial mediante la promoción del Mercosur. Este proceso es descrito por los académicos como un ejercicio de “diseño geopolítico” (Sanahuja, 2012, p. 34, 2008, p. 30; Penna Filho, 2008).

El concepto de poder es uno de los más empleados cuando se trata de explicar las relaciones de Brasil con el Sur Global. Se evoca el poder blando o el *soft power*²¹ dentro de la tradición neoliberal, con énfasis en la legitimidad como recurso primario de poder (Valença & Carvalho, 2014; Bry, Hinostroza, Haselip & Wangel, 2014; Ayllón, 2012). El poder social o *social power* (John de Sousa, 2013), por otra parte, pone énfasis en los

²⁰ Estos porcentajes no se restringen a la CSS, sino que abarcan el conjunto de investigaciones científicas que evalúa el Scimago Institutions Ranking, según el número de citas en la base de datos Scopus.

²¹ Malamud (2010, p. 72) utiliza los términos liderazgo estructural y liderazgo instrumental para referirse al *hard power* y al *soft power*, respectivamente.

proyectos sociales que Brasil ejecutó y su proyección sirve para desviar el posible escrutinio de otros países al ser fácilmente reproducible en otros países (Corrales, 2009).

Es relevante señalar la multiplicidad de estudios enfocados en la relación de Brasil con el continente africano (Amanor & Chichava, 2016; Albuquerque, 2015; Arcos, 2014; Santos, 2013; Penna Filho, 2008; Kragelund, 2008) y estudios comparativos entre la cooperación brasileña y china hacia África, centrados en el rol de la asistencia para el desarrollo en las políticas internacionales de los países emergentes (Erthal, 2014; Goulet, Gabas & Sabourin, 2013; Milani & Carvalho, 2013; Alden, 2007). Estas investigaciones analizan las motivaciones comerciales e industriales de Brasil desde una perspectiva realista que excluye o minimiza el rol de las ideas en la concepción de dichas motivaciones y exalta la importancia de los factores materiales.

Debido a que el ascenso brasileño ocurrió a principios de 2000 y coincidió con la llegada al poder de Lula da Silva (2003-2010), este es también el período más estudiado²² (Ayllón, 2012; Soares, 2011; Amorim, 2010). En los últimos años se ha extendido el análisis a la comparación de la política exterior del Gobierno de Dilma Rousseff con la de su predecesor (Leite & Ferreira, 2016; Fontes & Oliveira, 2016; Pimentel, 2016). En cualquier caso, se considera importante rescatar el análisis de las categorías identidades, intereses y valores del Estado en Brasil para explicar los hallazgos prácticos.

Mientras que Brasil se percibe como un país periférico, latinoamericano y lusófono (Smith, 2015), Venezuela se define en la alternancia como un Estado latinoamericano, andino, caribeño, amazónico, petrolero y democrático (Benzi & Zapata, 2013; Rodríguez, 2013). Las etiquetas pueden ser complementarias entre ellas o contradictorias entre sí, de acuerdo con la práctica social. En Venezuela, las facilidades petroleras están ligadas a alineaciones geopolíticas y agendas ideológicas. Se coincide en que uno de los motivos que convierten a Venezuela en un caso de estudio de especial interés “es la carga política e ideológica que sus Gobiernos han otorgado a la CSS, elemento que lo distingue de otros donantes latinoamericanos que enfatizan el carácter técnico de sus acciones” (Rodríguez, 2013, p. 115).

²² Leite (2011) es una de las excepciones en cuanto al número de presidencias estudiadas, aunque lo hace desde una perspectiva realista. La autora realiza una comparación entre los Gobiernos de Quadros/Goulart, Geisel y Lula da Silva para analizar el desarrollo económico del país y su proyección política.

Esta tesis se encuentra más próxima a los hallazgos de autores que consideran que las relaciones de Venezuela con sus receptores de cooperación están fundadas en la convergencia ideológica y lo que el Gobierno chavista identificó como un desafío común: la diversificación económica con la finalidad de superar la dependencia de Estados Unidos (Vagni, 2015; Benzi & Zapata, 2013; Ojeda, 2012; Brun, 2012a; Romero, 2010). El discurso antimperialista y el sentimiento de ocupar un lugar periférico dentro del sistema internacional fueron motivaciones importantes para formar bloques en América del Sur, la cuenca del Caribe o alianzas ante un posible enfrentamiento con Estados Unidos (Ojeda, 2012, p. 232; Corrales, 2009, p. 98; Sanahuja, 2008). En esta tesis se argumenta que esos incentivos se justifican gracias al momento histórico particular en el que ocurrieron el cual otorgó credibilidad al proyecto chavista. La radicalización ideológica de las élites políticas es un factor explicativo importante en la planeación de la cooperación e incluso en las contradicciones entre discurso y práctica social.

Por otra parte, Colombia se ha mostrado muy activa promoviendo una agenda latinoamericana de eficacia de la ayuda, aceptando los procesos de París y Accra y participando a través del Grupo de Trabajo de CSS en el desarrollo de la agenda de eficacia para que esta incluya las prácticas y experiencias de la cooperación entre países en desarrollo (Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur, 2010, p.7). En el período 2007-2015, el país ocupó el cuarto lugar como donante (en lo que respecta al número de acciones de cooperación) en el continente latinoamericano por detrás de Cuba, Argentina y México²³. En el marco del *South-South Experiencie Exchange Facility* del Banco Mundial, se ubicó también en el cuarto lugar, luego de Brasil, India y China, entre los diez países que más proveyeron conocimiento en el período 2008-2014 (Nivia-Ruiz & Ramos, 2015, p. 109). Los estudios sobre la cooperación colombiana se centran en sus acciones de cooperación y las aspiraciones por consolidar su posición a nivel internacional (Bergamaschi, Tickner, & Durán, 2017; García, 2015; Tassara, 2015; Sanín, 2010); sin embargo, en pocas ocasiones se explican las causas de este comportamiento desde el constructivismo social.

Por último, el análisis de la cooperación cubana se divide en tres grandes áreas temáticas: 1) el papel de Cuba en el nuevo regionalismo latinoamericano, 2) la política exterior *vis-à-vis* los nuevos retos del siglo XXI, y 3) la CSS cubana en los sectores de salud,

²³ Cálculos de la autora basándose en los informes de la SEGIB (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2015, 2016, 2017).

educación y deporte y la ayuda humanitaria. En la primera área temática, se exploran los acuerdos de cooperación suscritos en el marco de los mecanismos de integración (Rojas, 2008; Aponte, 2014, 2013, 2001; Aponte y Amézquita, 2015; Briceño-Ruiz, 2015). En la segunda área hay un espectro más amplio de posicionamientos políticos y reacciones ante las transformaciones del país durante la presidencia de Raúl Castro (cf. Muhr, 2013; Gratiús, 2008; Domínguez, Pérez, & Barberia, 2004). Los estudios coinciden en la fuerte dependencia económica del financiamiento externo que ha llevado al país a establecer vínculos económicos y políticos con los países emergentes (Romero, 2015).

En el estudio del internacionalismo médico cubano abundan los trabajos con un perfil descriptivo (Pérez, 2015; Kirk, J. M., Kirk, E., & Walker, 2016; Huish, 2014; Marimón y Martínez, 2011; Sáenz, Thorsteinsdóttir, & De Souza, 2010; Kirk & Erisman, 2009; Kirk, 2009, 2011; Gorry, 2008, 2009; Feinsilver, 2008; Holtz-Giménez, Bailey, & Sampson, 2008; De Vos, De Ceukelaire, Bonet, & Van der Stuyft, 2007). Por otra parte, Hammett (s.f.) realiza un análisis de las relaciones entre Cuba y Sudáfrica y estudia las motivaciones de ambos países, así como la percepción de la cooperación cubana en el país africano. Hatzky (2012) analiza las relaciones entre Cuba y Angola y al igual que Hammett (s.f.), presta atención a las motivaciones que subyacen a la cooperación militar, seguida de los programas de reconstrucción en Angola. El argumento que se defiende es que, aunque ambos países actuaban dentro del marco de la prevalencia de la política global durante la Guerra Fría, seguían sus propios intereses nacionales y de política exterior. Este argumento es mucho menos evocado en los estudios sobre la cooperación cubana y será retomado en la tesis para explicar cómo la interacción de intereses morales y materiales puede ayudar a explicar la selectividad y la orientación de la política exterior basada en los principios que promueve Cuba en el sistema internacional (Brysk, 2009, p. 33). Las áreas geográficas más exploradas en la explicación de la cooperación cubana han sido el Caribe y América Latina, donde se encuentran los principales receptores de su cooperación (Rodríguez, 2014; Alzugaray, 2014b; Martínez y García, 2013).

Habiendo realizado esta revisión bibliográfica es pertinente plantear una investigación que cubra las limitaciones observadas, principalmente las teóricas. Las diferencias entre casos implican un desafío mayor, que supone agrupar la diversidad de categorías y métodos de recopilación de información. Brasil y Colombia cuentan con estadísticas más desglosadas por año, desembolso gubernamental, y en ocasiones, tipo de proyectos. Esta situación es mucho más ventajosa para el investigador si se compara con los casos de

Cuba y Venezuela que aportan cifras anuales y, en ocasiones plurianuales que no detallan las áreas en las que se realizó el desembolso de la cooperación para el desarrollo. En estos casos, se recurrió a fuentes secundarias para obtener la información de interés para la comparación.

iv. Tipo de investigación, metodología y método

Esta investigación se adscribe a los aportes del llamado “cuarto debate” de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Desde los 2000, en la disciplina ocurrió un giro reflectivista que ha supuesto el reconocimiento de esta epistemología como fundamento que cuestiona las teorías del *mainstream* (Sanahuja, 2018, p. 107). Se asume esta aproximación al objeto de estudio pues se considera que el conocimiento es intersubjetivo y debe ser objeto de interpretación en función de su contexto social, histórico y contingente (Sanahuja, 2018, p. 107). El papel performativo de las narrativas orienta las prácticas de los actores a partir de un relato. Esta afirmación es crucial para la selección de una epistemología reflexivista para el análisis de la CSS. El constructivismo social se inserta en esta línea y sus supuestos se sustentan en una tradición fenomenológica del estudio de la política exterior. En el capítulo 1 de esta tesis se profundiza en la interpretación que los académicos hacen de las categorías de estudio y de la cooperación internacional.

El método que se ha privilegiado en la tesis es el Análisis Crítico del Discurso (ACD). En general se coincide en afirmar que este debe entenderse como un método que se constituye a sí mismo en diferentes niveles. El ACD se utiliza en una amplia variedad de teorías. Desde perspectivas microsociológicas hasta teorías sobre la sociedad y el poder en la tradición de Michel Foucault²⁴ –son los casos de Siegfried Jäger, Norman Fairclough y Ruth Wodak–, en teorías de la cognición social y la gramática (Meyer, 2011). Este apartado reseña cómo lo social se ha explicado a través del ACD, cómo se ha

²⁴ Desde la perspectiva de Foucault (1970), el análisis del discurso puede responder a problemas relacionados con la forma en que las presentaciones lingüísticas afectan la acción y revelan las estructuras de poder. Los discursos en un sentido foucaultiano son elementos de la práctica social. En consecuencia, el análisis del discurso tiene un doble carácter relacional: analiza las relaciones entre el discurso y otros elementos de lo social y analiza las relaciones entre los elementos lingüísticos/semióticos de los eventos sociales, de las estructuras y de las prácticas sociales, incluidos los discursos (Fairclough, 2010, p. 348). Lo que le interesa a Foucault es cómo se ejerce el poder sobre las personas libres y cuál es la relación entre poder y agente. En este proceso, la objetividad científica y las intenciones subjetivas emergen juntas en un espacio creado no por individuos, sino por prácticas sociales (Dreyfus & Rabinow, 1983). Desde nuestra interpretación de estos planteamientos, se observa una relación entre genealogía y análisis del discurso.

empleado el análisis del discurso en las Relaciones Internacionales y por qué se ha seleccionado este método.

El ACD no ofrece explicaciones sobre la causalidad de las categorías identidad, intereses y valores, es la teoría constructivista la que permite indagar en esas relaciones. Sin embargo, el discurso es generador de identidad y, por tanto, regulador del comportamiento. El ACD es un método útil para analizar los efectos ideológicos sobre las representaciones de las identidades sociales y políticas cuando se estudia el “texto” no solo como representación de la realidad social y su significado para ciertos agentes, sino también como construcción y sustento de la realidad (Østergaard, 2016)²⁵.

El Estado está vinculado a la sociedad por un flujo de ideas. Los políticos, los funcionarios y los expertos en política operan dentro de los términos del discurso político que están vigentes en la nación en un momento dado, y los términos del discurso político generalmente tienen una configuración específica que otorga legitimidad a algunos aspectos sociales de la realidad (Hall, 1993, p. 289). La preexistencia del lenguaje es una condición necesaria para el tránsito de ideas, pero no determina lo que se dice. Para hablar y comunicar, se necesita aprender un idioma con su propio conjunto de reglas que existen independientemente de quien las aplica (el lenguaje como condición estructurada). En general, no se habla para reproducir o transformar el lenguaje intencionalmente, sino para lograr los fines y objetivos individuales en las interacciones diarias (la práctica como producción). Sin embargo, en la conversación se reproducen y, en algunos casos, se transforma el lenguaje (práctica como reproducción/transformación). Igualmente, el lenguaje solo perdura si se habla y no tiene existencia propia aparte de los actos del habla (estructura como resultado) (Wight, 2006, p. 47). En resumen, hablar un idioma es realizar actos del habla, actos como hacer declaraciones, dar órdenes, hacer preguntas, hacer promesas y de manera más abstracta, actos tales como promover ideas. Estos actos, en general, son posibles y se realizan de acuerdo con ciertas reglas de uso de elementos lingüísticos (Searle, 1969 p. 16)²⁶.

²⁵ [Texto no publicado]. Curso impartido por Marie Østergaard, “Introduction to Qualitative Interpretative Methods. Critical Discourse Analysis (CDA)”, durante la 5th Winter School in Methods and Techniques de ECPR realizada en Bamberg (Alemania) del 29 de febrero al 4 de marzo de 2016.

²⁶ Searle (1969, p. 24) describe tres actos del habla: pronunciar palabras (morfemas, oraciones) que equivalen a los actos de expresión; referir y predicar qué significa realizar actos proposicionales; y declarar, preguntar, mandar, prometer, etc. que constituyen actos ilocucionarios.

El uso del discurso para estudiar la identidad en la política internacional ofrece una manera de evaluar la identidad teóricamente parsimoniosa y empíricamente fundamentada que evita algunos inconvenientes²⁷ importantes en torno a la forma en que el concepto se ha arraigado en la disciplina (Epstein, 2010, p. 328). El concepto de discurso incluye todo tipo de prácticas sociales y políticas y es reflejo de la sociedad expresada a través del lenguaje.

Existen diferencias entre los diversos enfoques del discurso. Fairclough (2003, p. 26) se basa en la teoría lingüística multifuncional de Michael Halliday y el concepto de órdenes del discurso de Foucault (1970) para definir el discurso como un conjunto de textos interrelacionados y las prácticas de su producción, difusión y recepción que hacen surgir un objeto mediante el lenguaje (este último como elemento de lo social en todos los niveles). Se considera el discurso como formas de representación del mundo: procesos, relaciones y estructuras del mundo material; pensamientos, sentimientos, creencias, entre otros del mundo social. En un nivel sociocognitivo de análisis del discurso, Teun van Dijk (2018) relaciona las estructuras del discurso con las estructuras sociales a través de una interfaz sociocognitiva compleja que denomina *socio-cognitive discourse studies*²⁸.

La dimensión cognitiva incluye: creencias, objetivos, valoraciones, emociones, esquemas de acontecimientos y modelos contextuales o mentales; mientras que la dimensión social incluye: estructuras locales de las interacciones y estructuras globales sociales y políticas como las de poder, abuso de poder, ideología, entre otras (Van Dijk, 2018). A diferencia de Fairclough (2010) a quien interesan las estructuras globales de poder, o de Wodak (1996) y Wodak y Richardson (2013), que hacen énfasis en la dimensión histórica de categorías como el antisemitismo, las instituciones y el género, Van Dijk destaca por integrar la dimensión cognitiva al estudio de la reproducción de la dominación.

Van Dijk (1997, citado por Filardo-Llamas & Boyd, 2018) discute una serie de cuestiones que pueden determinar si un texto es político o no, lo que nos remite a la pregunta de si

²⁷ Epstein (2010, p. 329) sugiere que, debido a una concepción particular del Yo que fue traída acríticamente a la discusión, el constructivismo se ha negado a sí mismo la capacidad de ejercer plenamente el concepto para el que parecía inicialmente destinado.

²⁸ Para Van Dijk (2002), el lenguaje y el discurso son constitutivos de lo humano y de la sociedad y una teoría multidisciplinaria del discurso (que por ello prefiere llamarla *socio-cognitive discourse studies* y no análisis) es una manera de relacionar e integrar las ciencias humanas y sociales, no mediante una reducción al discurso de todos los fenómenos humanos y sociales, sino a través de la construcción de una red teórica en la cual se analiza el discurso en términos de sus estructuras y estrategias cognitivas, lingüísticas, semióticas, interactivas, grupales, institucionales, históricas y culturales.

todo es discurso o no. El discurso lo entendemos como “el espacio donde el significado intersubjetivo es creado, sostenido, transformado y, en consecuencia, se convierte en constitutivo de la realidad social” (Holzscheiter, 2014, p. 144). La intersubjetividad no deriva de la subjetividad, sino al contrario (Giddens, 1995). El discurso político sería el que se relaciona con sistemas políticos y/o valores compartidos e ideologías típicas de diferentes sistemas políticos, instituciones políticas, organizaciones o grupos, ya sea que se establezcan relaciones o que sea parte de un proceso político (Van Dijk, 1997, citado por Filardo-Llamas & Boyd, 2018, p. 314). Si el análisis del discurso político se hace dentro del método del ACD, debe incorporarse la noción de crítica y la interpretación (Van Dijk, 2016, p. 139). Se coincide con este autor en la importancia de la tríada discurso-cognición-sociedad analizada desde un nivel macro, dígame el sistema internacional, los Estados y las organizaciones (sociedad). En este sentido, la cognición se expresa mediante conocimientos socialmente compartidos, actitudes, ideologías, normas y valores reflejados en la práctica social de los actores. Por último, Van Dijk estudia los discursos utilizando dos modelos: situacional y de contexto. El primero se refiere al significado del discurso como expresión más compleja a nivel social de lo que el lenguaje mismo expresa en términos lingüísticos; el segundo, el modelo de contexto, supone la adaptación del discurso a la situación comunicativa y al receptor.

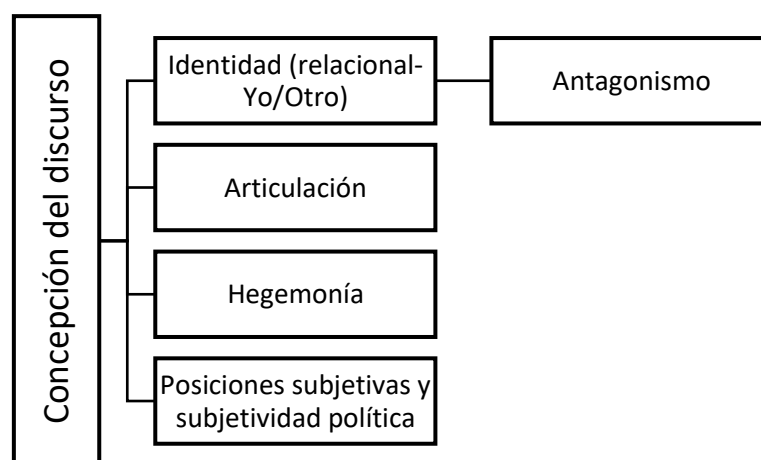
Laclau y Mouffe se inscriben en una tradición sociológica del discurso que supera las visiones realistas, positivistas y marxistas (ver la figura 2). Para estos autores existen varios componentes en el discurso: la identidad, la articulación, la hegemonía y la subjetividad política. La identidad tiene un carácter relacional, y al entenderse como sentido²⁹, cobra importancia el cómo se entiende la realidad social y cómo se construye el Yo en una relación antagónica con el Otro. El significado social de las acciones, palabras e instituciones se entiende en relación con el contexto general del que forman parte (Howarth, 1997).

Esto lleva al concepto de articulación, también en relación con la configuración de la identidad, en el que tienen primacía las prácticas políticas. En el análisis del discurso se

²⁹ Nótese la diferencia entre sentido y significado. A. R. Luria (1980) esclarece esta diferencia en su libro *Conciencia y lenguaje*. El significado está asociado a la característica del objeto y la generalización en una categoría. El sentido de la palabra, por otra parte, es la unidad fundamental de la comunicación y aporta los aspectos subjetivos del significado relacionados con el momento y la situación dados. El sentido vendría a ser el significado individual de la palabra ligado a una situación afectiva. Para Castells (2003), el sentido es entendido como la identificación simbólica que realiza un actor social del objeto de su acción.

introduce la categoría hegemonía por ser un elemento clave en los procesos políticos, que son fundamentales para la formación, el funcionamiento y la disolución de los discursos³⁰. El concepto de hegemonía aplicado al sistema internacional supone el ejercicio de poder³¹ a través de un proyecto político (Howarth, 1997). Todo análisis de hegemonía y lucha hegemónica dentro de una institución debe incluir el análisis de las prácticas discursivas y de sus relaciones (de dominación, o de oposición y confrontación) entre diversas prácticas discursivas (Fairclough, 2010, p. 130). Laclau y Mouffe, a diferencia del marxismo, rechazan la connotación determinista del sujeto reducido a la estructura social y económica y distinguen entre posiciones subjetivas y subjetividad política. La primera tiene que ver con la capacidad de “los agentes de constituirse a sí mismos como actores sociales” y la segunda, “cómo los actores sociales actúan o toman decisiones novedosas” (Willing, 2013; Howarth, 1997, p. 132). Desde nuestra perspectiva, una crítica que se desprende de esta última conceptualización es que no explica si la subjetividad política es consecuencia de la posición subjetiva o viceversa.

Figura 2: Concepción del discurso de Laclau y Mouffe



Fuente: Elaboración propia a partir de la teoría.

En las raíces epistemológicas del discurso en las Relaciones Internacionales, se encuentra el trabajo de Jennifer Milliken (1999) que explicita la estrecha relación entre el concepto de discurso y la Teoría Crítica y las perspectivas posestructuralistas. De ahí en adelante

³⁰ Estos autores adscriben a una tradición de pensamiento posmarxista que reflexiona en torno a la idea de democracia radical y pluralismo político.

³¹ El lenguaje se entiende como revelador de poder. Los discursos son entendidos como sistemas simbólicos y órdenes sociales y el objetivo del análisis del discurso es examinar su construcción y funcionamiento histórico y político (Howarth, 1997). En ese sentido, Touraine (2005) afirma que el discurso es un modo de dominación que incorpora la palabra, las reglas y las clasificaciones en un sistema de dominación o de microfísica del poder.

los relativistas han asumido diferentes representaciones y posiciones con respecto al método de análisis del discurso³² (Holzscheiter, 2014; Milliken, 1999), pero en todas reconocen, como plantea Adler (1997, p. 326), que “es imposible conocer el mundo independiente del lenguaje que empleamos”. En cualquier caso, la aproximación constructivista del discurso realiza dos tipos de análisis principalmente: i) un énfasis en lo comunicativo y los aspectos pragmáticos del discurso y; ii) el discurso como estructura de significado.

Por las razones argumentadas en este apartado, se considera el ACD como un método adecuado para responder a la pregunta de investigación desde un abordaje teórico constructivista. Si cambiara el enfoque teórico, tal vez la selección de este método no sería útil. Además, es oportuno incluir diferentes enfoques para dar una explicación más completa de las categorías de estudio.

Fuentes de recogida de información

Para obtener datos cuantitativos se recurrió a las bases de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Repositorio United Nations Comtrade Database, UNCTAD STAT, las bases de datos del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), la OCDE, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los informes de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), así como las cifras oficiales publicadas por los ministerios y agencias que gestionan la CSS en los países estudiados. Las fuentes secundarias permiten contrastar la información que aportan los Gobiernos sobre su cooperación y, en caso de que no existan datos en la fuente primaria, es una herramienta útil para triangular información.

La mayoría de esos portales digitales ofrecen información cuantitativa, por consiguiente, para reunir los discursos oficiales se consultaron las reseñas de política exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, la página oficial de Álvaro Uribe, que reúne el conjunto de discursos pronunciados por el mandatario, los discursos presidenciales en las sesiones plenarias de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los periódicos digitales, los portales web que agrupan los discursos de Hugo Chávez y

³² Horowitz (2002) muestra que, entre los distintos modelos de investigación que abordan la identidad, el análisis del discurso es uno de los menos empleados en las Relaciones Internacionales en comparación con los estudios de caso, los modelos estadísticos o los estudios teóricos puros.

Fidel Castro y, en otras ocasiones, se recurrió a fuentes secundarias. El procesamiento de estos discursos se realizó mediante la herramienta informática ATLAS.ti 8.

Tomando en cuenta la gran cantidad de información y publicaciones académicas sobre las acciones de cooperación de Brasil, Colombia y Venezuela, éstas son la principal fuente complementaria de información. Así, se decidió no realizar entrevistas a expertos y funcionarios en estos países para evitar redundancias innecesarias y, en cambio, concentrar los esfuerzos en la que sería información inédita o poco analizada hasta ahora. En contraste, se procuró subsanar la marcada escasez de información oficial sobre la CSS disponible en el caso de Cuba mediante la realización de entrevistas a expertos, la consulta de fuentes hemerográficas y la revisión de la literatura actualizada; así se garantizaba que el esfuerzo comparativo no se viera condicionado *a priori* por la asimetría de información.

v. Estructura de la tesis

La tesis está dividida en cuatro partes y seis capítulos. La primera parte se dedica a presentar los aportes del constructivismo social al estudio de las categorías sociocognitivas y la explicación del fenómeno de la cooperación internacional. El capítulo 1 profundiza en los procesos de formación de las identidades, los valores y los intereses y compara los hallazgos del constructivismo con los planteamientos de las teorías del *mainstream* de las Relaciones Internacionales. En el análisis se identificaron vacíos o debilidades en la definición de estas categorías que guiaron hacia una propuesta de conceptualización propia. El capítulo 2 realiza un bosquejo de las explicaciones dadas por los constructivistas al fenómeno de la cooperación. La revisión de la literatura permitió avanzar en una segunda propuesta de modelo explicativo de la cooperación internacional que agrupa varios niveles de interpretación de la sociedad internacional y pone en primer plano la constitución mutua entre agencia y estructura. Esto implica el compromiso de teorizar lo particular, lo contingente y lo históricamente situado.

Como paso lógico de este análisis, la segunda parte de la tesis ahonda en la construcción de la narrativa de la CSS analizada desde la estructura. En ese sentido, se estudian los acontecimientos históricos que han contribuido a la aparición y consolidación de la narrativa de los donantes del Sur en los espacios multilaterales. En este capítulo se profundiza en los aportes particulares que ha hecho América Latina y el Caribe a la construcción de esta narrativa, además de problematizar el modo conforme al cual la región entiende la cooperación y la integración.

La tercera parte de la tesis se centra en el estudio de los cuatro países seleccionados: Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba. En el capítulo 4 el lector encontrará una discusión sobre los marcos normativos e institucionales de esos cuatro países. Este análisis se hace de manera transversal, es decir, que no se ha dedicado un capítulo a cada país, sino que se discuten dimensiones que se tejen a partir de la comparación y contraste de los casos. Esta decisión responde a una lógica comparativa que busca explicar el comportamiento siempre desde la comparación y teniendo como guía las categorías sociocognitivas. En esta parte de la tesis se incluye el capítulo 5, que explora los instrumentos de cooperación y las prácticas de los cuatro donantes y explica el proceso de selección de los receptores de la ayuda.

Por último, la cuarta parte incluye el capítulo 6 que consolida la información de las partes segunda y tercera de la tesis y llega a un nivel abstracto de modelización de los casos, valiéndose de las categorías de estudio. Asimismo, como parte de las conclusiones, se analizan las perspectivas futuras de esta modalidad de cooperación de acuerdo con los últimos eventos históricos en el continente y se proponen líneas de investigación futuras.

La relevancia y actualidad de este tema están dadas por la presencia que continuará teniendo la CSS como herramienta para el cumplimiento de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y su inclusión en las agendas nacionales de los países latinoamericanos. La CSS está llamada a promover la reducción de asimetrías, la justicia social, la igualdad, el trabajo digno, el desarrollo territorial y la autonomía nacional. Estos retos ocuparán el foco del debate internacional en los próximos años. El planteamiento de un sistema de cooperación más inclusivo y horizontal supone, entre otras cosas, considerar a los países emergentes y a otros actores de la sociedad civil en el debate del desarrollo. Estudiar los procesos sociocognitivos que explican las acciones de desarrollo, aunque no permita predecir el comportamiento de los actores estatales, posibilita comprender de manera más completa las motivaciones del comportamiento, la toma de decisión y la adaptación de los discursos y las prácticas a los escenarios nacionales futuros.

Para autores como Sanín y Schulz (2009) se necesitan más trabajos sistemáticos que permitan conocer los rasgos propios y diferenciadores de la CSS y explicar los intereses y las preferencias de los actores y no solo asumirlos como dados (Chafetz et al., 1999). La pertinencia de esta investigación está en la posibilidad de ofrecer un marco teórico interpretativo que “revisite” las identidades de los donantes a través de sus acciones y sus

discursos. Entre los aportes al desarrollo de la disciplina, esta tesis retoma algunos aportes de la Psicología Social para explicar el comportamiento de los actores internacionales. Las contribuciones teóricas de esta investigación pueden ponerse a prueba en el estudio comparativo de otros casos e incluso de otros fenómenos de las relaciones internacionales.

PARTE I
LA CONSTRUCCIÓN DE IDENTIDADES E INTERESES Y LA MUTUA
CONSTITUCIÓN ENTRE AGENCIA Y ESTRUCTURA

CAPÍTULO 1

APROXIMACIONES AL ESTUDIO DE LAS IDENTIDADES, LOS INTERESES Y LOS VALORES

En segundo lugar, el conjunto de identificaciones adquiridas por las cuales el otro entra en la composición del yo, está relacionado con la noción de disposición. Para una gran mayoría, de hecho, la identidad de una persona, de una comunidad, está compuesta de estas identificaciones-con valores, normas, ideales, modelos, héroes, en los cuales la persona, la comunidad se reconoce. Reconocerse-en contribuye a reconocerse-con uno mismo...
(Ricœur, 1990, pp. 146-147)

Hace 30 años el constructivismo no existía, hoy es reconocido por su habilidad para capturar rasgos importantes de la política global y es considerado una teoría importante en la disciplina de las Relaciones Internacionales. Los constructivistas se enmarcan en una epistemología reflexivista pospositivista que considera las estructuras de la política internacional como sociales y no solo materiales. Esta epistemología es común a distintas teorías que se configuran como un nuevo racionalismo que responde a las exigencias de una modernidad reflexiva que revisa y redefine en términos contemporáneos los propósitos emancipadores de la ilustración (Sanahuja, 2018, p. 106). Para Del Arenal (2014, p. 121), entre sus principales aportes ha estado identificar el carácter etnocéntrico de la disciplina.

El constructivismo, junto a la filosofía posmoderna, constituye el cuarto eje de debate ubicado en un terreno intermedio que otorga relevancia a la historia, las instituciones y las normas, así como a otras estructuras sociales y culturales, reconociéndose su papel constitutivo en las preferencias y la identidad de los actores (Sanahuja, 2018, p. 106). En este eje epistemológico coexisten debates ontológicos fundamentales, a saber: materialismo versus idealismo, individualismo versus holismo y agencia versus estructura.

El constructivismo ha enriquecido el estudio de las relaciones internacionales gracias a la introducción de nuevas categorías y nuevos temas en las agendas de investigación, además de haber recuperado y consolidado aproximaciones sociológicas, históricas y normativas que hasta los años ochenta habían quedado marginadas por el discurso dominante en la disciplina (Ibáñez, 2015, p. 216). El neorrealismo y el institucionalismo neoliberal se habían centrado en el estudio de la cooperación y los regímenes internacionales como concreción de una síntesis “neo-neo” con la que se construyó el

mainstream de las Relaciones Internacionales. La teoría constructivista dejó atrás el debate interparadigmático de los años setenta y parte de los ochenta (Sanahuja, 2018, pp. 103-104) para emerger como una teoría divisoria entre la epistemología positivista y el antifundacionalismo.

Esta teoría cobra auge a mediados de los años ochenta, pero sus raíces fundacionales se encuentran en los trabajos de Max Weber, Emile Durkheim y Ludwig Wittgenstein (Santa Cruz, 2009, p. 9; Berger y Luckmann, 1966). Weber (1968) y Durkheim (1964/2017) son puntos de partida útiles porque establecen los límites del continuo en el que pueden situarse otros enfoques al mostrar dos polos³³ en el estudio de lo social; el primero representa una aproximación más individualista en un sentido metodológico, mientras que el segundo es estructuralista. Junto a Hegel y Marx, el aporte de estos autores sobre el condicionamiento contextual, social, material e histórico del conocimiento es fundamental para la teoría (Wight, 2006, p. 63).

El término constructivismo fue empleado por primera vez en la disciplina por Nicholas Onuf en su obra *World of our making* (1989). Más tarde fue popularizado por Alexander Wendt en su artículo “Anarchy is what States Make of it: The Social Constructions of Power Politics” (1992). Onuf (1989) demuestra la importancia de las ideas para explicar las acciones del Estado y la sociedad y su relación con el sistema. El constructivismo es un enfoque del análisis social que afirma lo siguiente: a) la interacción humana está formada principalmente por factores ideacionales, no simplemente materiales; b) los factores ideacionales son creencias ampliamente compartidas o “intersubjetivas”, que no son reducibles a los individuos y, c) estas creencias compartidas construyen los intereses y las identidades de los actores. La principal preocupación del análisis constructivista es comprender la variabilidad o la estabilidad de los hechos sociales y las formas en que estos influyen en la política (Finnemore & Sikkink, 2001, p. 393).

En ese sentido, Wendt señala tres grandes rasgos de la tradición constructivista. En primer lugar, y a diferencia de los racionalistas, los constructivistas prestan mayor atención a los

³³ Wight (2006, p. 64) matiza el debate académico al afirmar que Weber no negó la existencia de otros elementos en la vida social más allá de los individuos, sino que esta pudiera explicarse en términos individuales, es decir, que pudiera reducirse a alguna propiedad perteneciente a los individuos. Por tanto, se puede considerar a Weber un individualista metodológico, pero no un individualista ontológico. Durkheim, como estructuralista, no negó la existencia de las personas, sino que rechazó la idea de que las explicaciones sociales se pudieran expresar en términos individuales. En ese sentido, para Durkheim el individuo es resultado de las condiciones sociales.

procesos por los cuales se crean y evolucionan los intereses y las identidades, a las interacciones entre las autoimágenes y los incentivos materiales cambiantes y al discurso a través del cual se expresa todo lo anterior (Hurrell, 1995a, p. 353). En segundo lugar, prestan atención a cómo los actores interpretan el mundo y cómo se forma su percepción de pertenencia; y, por último, a cómo los intereses y las identidades se reafirman a través de situaciones históricas o culturales concretas. El argumento central de la teoría de Wendt (1999, p. 227) es que “el carácter de los sistemas internacionales no es un producto de la anarquía formal, sino de la naturaleza de las relaciones definidas culturalmente”.

De las múltiples clasificaciones³⁴ del constructivismo, en la literatura se distingue entre las variantes convencional, interpretativa y crítica/radical (Santa Cruz, 2009). El constructivismo convencional examina el papel de las normas y, en menor medida, la identidad en la conformación de los resultados políticos internacionales (Checkel, 2004, pp. 230-231)³⁵. Según su nivel de análisis, Hopf (2002, p. 278) y Onuf (2013, p. 29) se refieren a un constructivismo normativo. Estas investigaciones describen la política que rodea a la asimilación de una norma o los problemas que generan en las burocracias los grupos de interés o el Gobierno. Frente al realismo y el neorrealismo, el constructivismo sostiene que las normas cumplen una doble función: reguladora y constituyente. El *rational choice* admite el rol regulador de las normas, pero no el constitutivo. Considerar que las normas tienen una función constituyente en los intereses implica que tienen un efecto causal sobre la identidad, puesto que hace que los agentes (las élites políticas) se identifiquen con ellas. Por tanto, se puede considerar que las normas condicionan la identidad y permiten explicar la acción del Estado (Prieto, 2012; Berger y Luckmann, 1966). Recapitulando, el *rational choice* admite que las normas regulan el comportamiento estatal, pero no que redefinen los intereses estatales y contribuyen a constituir las identidades. En el capítulo 2 de esta tesis se retoma ese debate.

³⁴ Como describe Santa Cruz (2009, p. 11), esta taxonomía puede ampliarse e incluir el constructivismo convencional, consistente y crítico (o positivista, interpretativista y posmoderno). Algunos consideran cuatro tipos de constructivismo (modernista, modernista-lingüístico, crítico y posmodernista). La clasificación más amplia, y la que exhibe mayor consenso, es la que separa al constructivismo moderno o convencional del crítico o posmoderno. Burch (2002) plantea una tipología basada en la ontología, para ello distingue entre un constructivismo centrado en la estructura y el Estado, uno centrado en las normas y otro en las reglas.

³⁵ Esto no significa que se preste menos atención a la identidad, pues su estudio cobró auge en las décadas de los ochenta y noventa para explicar la identidad colectiva europea o la soviética, sino que se relaciona en menor medida la identidad con la toma de decisión política.

Otra de las corrientes sería el constructivismo sistémico, que ha desarrollado relatos teóricos de la estructura intersubjetiva de la política internacional a nivel global. Según Wendt, el constructivismo sistémico es una alternativa al realismo estructural de Kenneth N. Waltz, aunque autores como Onuf (2011) y Jackson et al. (2004) plantean que tal oposición no es tan clara como tiende a suponerse³⁶.

El constructivismo asume que la realidad que más interesa es la intersubjetiva, es decir, la realidad con la que todos estamos de acuerdo que existe y que está mediada por los códigos sociales y es resultado de un producto social. El proceso de señalar, interpretar y responder completa el “acto social” y da inicio al proceso de crear significados intersubjetivos (Wendt, 1992, p. 405). La teoría se ocupa de la interacción entre conocimiento, identidad y prácticas sociales (conocimiento como hecho social, histórico y culturalmente arraigado). No acepta la premisa del *rational choice* de actores nacidos “fuera de” y “antes de” las relaciones sociales, con intereses e identidades establecidos de antemano. El conocimiento, por otra parte, no existe al margen de las relaciones sociales, esperando ser desvelado. En ese sentido la cuestión no es si una idea o hecho es verdadero o falso de acuerdo con leyes universales o científicas, sino qué conocimiento es significativo socialmente, cómo y por qué se ha generado, quién lo adquiere y de qué forma se utiliza y su significado y efectos en las relaciones sociales. Según esta lógica, los agentes y sus interacciones ayudan a construir, reproducir y transformar las ideas sociales o estructuras a través de un proceso de socialización. Este conjunto de ideas conforma una estructura normativa (social y no solo material) compuesta por un conocimiento compartido que es producido histórica y culturalmente³⁷ sobre la base de

³⁶ El propio Wendt (1992) coincide en muchos de sus planteamientos con los realistas. Aunque este debate no ocupa el centro de nuestra discusión, vale la pena resaltar el aporte de Jackson et al. (2004) en el desarrollo de un programa de investigación al que denominan “constructivismo realista”. Este programa busca conciliar ambas corrientes enfocándose en cómo ciertas nociones realistas clásicas son compatibles con el constructivismo de acuerdo con el rol de las normas y otros factores intersubjetivos en el comportamiento político, en un intento de avenencia al que también se ha llamado: “*bridging the great divide*” (Philips, 2007, p. 66). Este tipo de tendencias cobra auge a partir de los años noventa con el desarrollo de teorías de rango medio que acuden a marcos basados en el pluralismo teórico y el eclecticismo de métodos (Sanahuja, 2018, p. 111). Autores como Keohane (1988) son pioneros en este esfuerzo. Checkel (1997a) es uno de los constructivistas que mejor logra combinar ambas corrientes desde un punto de vista empírico. Precisamente en ese aspecto radica una de las dificultades de la combinación de ambas teorías.

³⁷ Es pertinente resaltar las relaciones que existen entre la Teoría Crítica y el constructivismo de acuerdo a la comprensión del sistema internacional, las instituciones y las normas. Ambas teorías los consideran hechos contingentes e históricos, lo que permite que en la crítica de las categorías Estado y anarquía se cuestione el orden social y el orden internacional. En este sentido, se parte de la idea de que el sistema internacional no es anárquico y descentralizado por naturaleza, sino que se basa en entendimientos, reglas, normas y expectativas mutuas que han sido creadas y desarrolladas en la historia de las relaciones internacionales. Se asume que todo conocimiento es contingente, histórico y que, por tanto, la realidad solo

percepciones del mundo, y que configura cómo los actores construyen, interpretan y dan significado a la realidad, determinando así sus preferencias.

Las relaciones de causalidad a partir del reflectivismo exploran la naturaleza de las relaciones a partir de las estructuras que las constituyen y las condicionan, por ello son llamadas también teorías constitutivas, frente a las teorías explicativas con un enfoque positivista (Wendt, 1998).

El marco teórico que se desarrolla en la primera parte de la tesis, que incluye los capítulos 1 y 2, busca guiar al lector hacia la postura que consideramos más adecuada para abordar los estudios de caso. Como tarea nos hemos planteado problematizar las definiciones de las variables dependientes e independientes, y ello implica no aceptar de manera automática o poco reflexiva planteamientos del constructivismo con los cuales no estamos de acuerdo. Si bien nuestra adscripción teórica es clara, este trabajo no está exento de críticas a un corpus que, después de 30 años de producción teórica, ha aportado mucho a la discusión del sistema internacional y en el que es lógico encontrar contradicciones y diferencias entre las corrientes mencionadas en párrafos anteriores.

Se considera que la identidad, la variable independiente en esta tesis, condiciona los intereses y los valores de los actores y, por tanto, condiciona también la selección de los objetivos de cooperación y el tipo de relaciones con los actores receptores de la cooperación. Se asume que las identidades sociales no son excluyentes entre sí y que un actor puede presentar o hacer valer distintos tipos de identidad en función de la audiencia a la que se dirige y los objetivos que persigue. En ese sentido, nuestro argumento es diferente al de Alexander Wendt (1994), quien resalta el interés en la relación causal entre práctica e interacción como variable independiente, y las estructuras cognitivas a nivel de Estados y sistemas de Estados que constituyen identidades e intereses, como variables dependientes. En nuestro caso, la relación causal posiciona el interés como variable dependiente, y la identidad como productora de agencia. Reconocer que las identidades influyen en el devenir de las relaciones interestatales significa pasar de centrar el análisis en las capacidades de los Estados o en la distribución de poder a dirigirlo a sus identidades. Esto implica un cambio, de lo que los Estados pueden hacer debido a su

cobra sentido a través de las relaciones sociales de los agentes, manifiestas en el orden social y el orden internacional. Después de todo, estas relaciones son posibles pues ambas teorías se inscriben en la epistemología reflexivista.

posición en una estructura a lo que quieren hacer debido a cómo se autoperciben en su relación con los otros. Esta afirmación nos inscribe en un abordaje del constructivismo próximo a autores como Berger y Katzenstein, para evitar, en la medida de lo posible, incurrir en algunas las críticas que ha recibido Wendt³⁸.

El primer objetivo que nos hemos planteado en el capítulo es identificar los vacíos y las contradicciones inherentes a las definiciones de identidad, intereses y valores y contrarrestar los aportes del constructivismo con los argumentos de las teorías del *mainstream* de la disciplina. El tercer objetivo es proponer conceptualizaciones propias (cf. apartado 1.4) que llenen los vacíos identificados.

1.1 *Alter ego*: la construcción recíproca del Yo y el Otro

¿Qué es la identidad?, ¿cómo se construye?, ¿qué tipos existen? A estas preguntas se dará respuesta en este apartado. Para empezar, es necesario decir que el estudio de la identidad se remonta a la historia del pensamiento filosófico, adquiere gran popularidad con el pensamiento psicoanalítico y se perfila con el interaccionismo simbólico. Hegel relaciona específicamente la cuestión de la formación de la identidad con el Otro al plantear que, conociendo al Otro, el Yo tiene el poder de dar o negar el reconocimiento, a fin de constituirse como Yo al mismo tiempo. Marx retoma la noción hegeliana e insiste en el principio dialéctico de esta relación (Neumann, 1996, p. 141).

En las teorías introspectivas como el psicoanálisis, la identidad se concibe como un constructo interno propio, una organización dinámica de las habilidades, creencias e historia individual. La formación de la identidad se estudia como un intento de superar una carencia, como un proceso de deseo por el poder del Otro, que produce una imagen del Yo. Trata el lenguaje como relacional en lugar de referencial.

En el interaccionismo, el énfasis se traslada a la comunicación y la realidad se entiende en su carácter procesual. La identidad aquí surge a través de un proceso social. El interaccionismo dividió la identidad personal en componentes que profundizaron en la complejidad de la autovaloración y ampliaron las áreas en las que el sujeto se construye en su relación consigo mismo, pero sobre todo con el Otro. En este proceso, el lenguaje y la comunicación son los medios para establecer una relación con la conciencia colectiva.

³⁸ Wendt ha sido criticado, entre otras cosas, por su enfoque sistémico, su estatocentrismo y su versión del realismo científico. Para ampliar, cf. Guzzini y Leander (2006).

La noción de identidad nos remite a factores psicológicos y sociológicos y a elaborar el autoconcepto (lo que no soy Yo) en contraste con el Otro.

Incluir al Otro en este proceso implica afirmar que la identidad está ligada a la categorización social, es decir, al conocimiento de pertenencia a ciertos grupos sociales (Tajfel, 1984). Esta aseveración fue crucial para el posterior desarrollo de la teoría de grupos y la diferenciación grupal. Para Tajfel, una de las consecuencias de que un individuo pertenezca a un grupo es que tratará de conservar su pertenencia al grupo e intentará adherirse a otros grupos si estos pueden reforzar los aspectos positivos de su identidad social. Los teóricos de la identidad social examinan cómo la categorización crea un grupo de pertenencia (*in-group*) que se subordina a un grupo de referencia (*out-group*), considerando así que la identidad se constituye a través de la comparación con el Otro/Ellos y que de esta variación cognoscitiva dependen el significado de la anarquía, las jerarquías y la distribución de poder. La idea básica de esta literatura, que se remonta a la teoría de la división social del trabajo de Durkheim, es la siguiente: el *in-group* debe necesariamente implicar la delimitación de varios *out-groups*, y esa delimitación es una parte activa de la formación de la identidad. La creación de límites sociales no es una consecuencia de la integración, sino uno de sus ingredientes *a priori* (Neumann, 1996).

Las teorías psicologistas conceptualizan estos procesos sociales en términos de categorización y comparación social, situando la agencia en lo individual. En esa misma dirección Giddens coincide cuando enfatiza que el mundo social no debería entenderse como una multiplicidad de situaciones en las que el “ego” se enfrenta al “alter”, sino como aquella en que cada persona se ve implicada en el proceso activo de volver la interacción social predecible. Es decir, esta interacción *in/out-group* no implica un enfrentamiento de identidades, sino la búsqueda de predictibilidad en las interacciones futuras (Klotz & Lynch, 2007).

Las teorías sociológicas, por otra parte, dividen el sistema social en roles funcionales, estatus y las relaciones que se estructuran entre estos. Las identidades sociales representan la internalización de las reglas, expectativas y normas asociadas con roles sociales específicos. Al seleccionar un rol particular, el individuo se coloca en una posición definida en relación con los demás y con el sistema social en su conjunto. En la teoría sociológica de rol-identidad, el *in-group* es un conjunto de individuos que interactúan mediante la representación de roles diferentes y complementarios; ello contrasta con las

teorías psicosociales, en la que el *in-group* es un conjunto de personas que comparten una característica común o experiencia social (Brewer, 2001, p.117).

Ahora bien, ¿de qué manera estas teorías impactan en las Relaciones Internacionales? Si bien en Derida se pueden rastrear los primeros aportes a la relación Yo/Otro aplicada al estudio de la identidad de Estados Unidos, es Shapiro quien trae a discusión la condición contingente e históricamente construida de esta relación, enraizada en el tiempo y el espacio (Neumann, 1996, p. 156). El llamado “regreso” de la identidad (Epstein, 2010, p. 327) al estudio de la política internacional inmediatamente después de la Guerra Fría coincidió con el auge del constructivismo en la disciplina. La clave para demostrar que el comportamiento del Estado es irreducible al poder y a la maximización de sus intereses, es enfatizar que estos actores (tal vez egoístas) tenían un Yo, que este Yo condicionaba sus interacciones con otros Estados y que estas interacciones entre Estados daban forma, a su vez, a algunas de las estructuras en las que tenían lugar las interacciones posteriores (Epstein, 2010). Por tanto, una de las principales contribuciones del constructivismo es que la identidad del Estado moldea fundamentalmente las preferencias y acciones estatales (Wendt, 1994, 1992; Katzenstein, 1996).

Los teóricos de esta corriente coinciden en que las identidades estatales se construyen dentro del entorno social de la política internacional y nacional. Sin embargo, no coinciden en la definición de la identidad ni en la influencia que esta tiene en el sistema internacional. El constructivismo sistémico de Wendt pone más énfasis en la estructura, mientras que para autores como Katzenstein (1996), la identidad es principalmente un atributo estatal que surge de las ideologías nacionales de carácter distintivo y colectivo, que a su vez moldean las percepciones de interés de los Estados y, por tanto, la política estatal (Barnett, 1996; Berger, 1996; Risse-Kappen, 1996). La identidad se ha convertido en un término bastante general, que ayuda a explicar una gran variedad de acciones, pero aún no permite sugerir que los Estados con determinadas identidades actuarán de una manera particular (Kowert & Legro, 1996; Finnemore & Sikkink, 2001, pp. 398-399). Es decir, la identidad ayuda a explicar la realidad, pero no la predice.

Desde el punto de vista ontológico, también existen divergencias. Basándose en el interaccionismo simbólico y la Psicología Social, Alexander Wendt define la identidad como “relativamente estable, con conocimientos específicos del rol y expectativas del yo” (Wendt, 1992, p. 397). “La identidad tiene una naturaleza subjetiva o de nivel

individual, arraigada en la autocomprensión de un actor” (Wendt, 1999, p. 224). Los actores adquieren identidades a partir de los significados colectivos que se generan mediante la interacción social y “son la base de los intereses” (Wendt, 1992, p. 398). Ambas categorías, identidades e intereses, se encuentran vinculadas, lo que implica que las identidades de los actores condicionan la construcción de los intereses que orientan las acciones en la práctica social. La identidad viene a ser una propiedad de actores intencionales que genera disposiciones motivacionales y conductuales (Finnemore & Sikkink, 2001, p. 394).

Para Wendt, las identidades no pueden considerarse fuera de las estructuras sociales que las constituyen y los actores adquieren identidad –expectativas e interpretaciones del Yo estables y acordes con su rol– mediante su participación en los significados colectivos (Wendt, 2005, p. 8). Este planteamiento le ha merecido algunas críticas de quienes opinan que el tratamiento que da a la identidad, como algo negociado entre actores antropomórficos preexistentes, requiere conceptualizar la identidad como un concepto unitario, susceptible de ser circunscrito y que hace necesario explicar “la identidad de la identidad” (Zehfuss, 2001, p. 338). Wendt intenta superar los planteamientos realistas, pero al considerar las identidades previas a la interacción como dadas, incurre en su propia crítica. Este planteamiento ha provocado que se considere que los constructivistas toman las identidades como exógenas y no identifican las causas que conducen a su formación. Aun así, se insiste en la concepción cognoscitiva e intersubjetiva³⁹ de los procesos en los que las identidades y los intereses son endógenos respecto a la interacción (Ruggie, 1998; Koslowski & Kratochwil, 1994; Wendt, 1992, pp. 393-394; Nye, 1987).

Por otra parte, la identidad no es automática ni permanente y conserva una cualidad temporal y contingente. Algunas identidades en ciertas circunstancias pueden ser más estables que otras, más integradoras e incluso más jerárquicas que otras. Ello no excluye su estabilidad, sino que hace referencia a su fluidez. Esta característica implica centrarse

³⁹ Si se rastrean los antecedentes de la intersubjetividad, es necesario mencionar la obra de G. H. Mead (1912, citado por Honneth, 2000) por su reflexión epistemológica sobre las operaciones cognitivas del “espíritu humano”. Para Mead, la concepción intersubjetiva de la consciencia de sí mismo radica en el aprendizaje de su propia acción a través de la perspectiva simbólicamente representada de una segunda persona. Esta afirmación es el primer paso hacia una teoría que tiene como fundamento la teoría hegeliana del reconocimiento, pues permite resaltar el mecanismo psíquico que relaciona el desarrollo de la autoconciencia con la existencia de otro sujeto.

en aquellos elementos contemporáneos que permiten rastrear su trayectoria a través del tiempo y explorar las relaciones entre los componentes externos e internos de la identidad.

En cuanto a la cualidad de transformación y cambio de identidades e intereses, los constructivistas emplean el término socialización para explicar cómo los Estados cambian sus identidades e intereses en función de otros Estados que comparten las mismas normas. El cambio de identidad implica esfuerzos reflexivos para transformar los roles, que no siempre quedan bien explicitados. Según Alistair Iain Johnston (2008), estos cambios se pueden observar dentro del sistema institucional y las organizaciones internacionales. El autor explora la posibilidad de que China cambie sus políticas de seguridad a lo largo de dos décadas gracias a los procesos de socialización en diferentes foros internacionales. Argumenta que la socialización se produce mediante varios mecanismos: 1) la imitación, cuando los Estados enfrentan incertidumbre y deciden que el mejor modo de proceder es adoptando prácticas que busquen ayudar a los otros; 2) la influencia social, cuando los Estados aspiran a alcanzar un estatus dentro del grupo y son sensibles a signos de aprobación o desaprobación; y por último 3) la persuasión, cuando los Estados están convencidos de su superioridad en cuanto a nuevas vías de interpretar y entender el sistema. Thomas Berger (1996), por ejemplo, examinó cómo la política en Japón y Alemania tuvo un giro hacia la identidad después de la Segunda Guerra Mundial y cómo en ambos países la legitimidad y la identidad nacional dieron paso a un proceso deliberado de reconstrucción de la identidad. Japón y Alemania pasaron a ser antimilitaristas, y esta cualidad está integrada actualmente en su concepción de políticas nacionales e institucionales.

De manera similar, Herman (1996, citado por Green, 2002) estudió cómo los reformistas soviéticos buscaban reconstruir la identidad nacional en la década de 1980. Los cambios bajo la presidencia de Gorbachov demuestran un cambio en la identidad que condujo a un reajuste radical de los intereses. A este proceso de cambio identitario o redefinición del rol, Wendt (1992, p. 421) le llama *altercasting*⁴⁰. En esta tesis no se coincide con

⁴⁰ El *altercasting* es una técnica de control entre actores, en la cual el Yo emplea tácticas de autopresentación en un intento por marcar las definiciones de situaciones sociales del Otro para crear el rol que el Yo desea modificar. En el *altercasting*, el Yo trata de inducir que el Otro adopte una nueva identidad al tratarlo como si tuviese esa identidad (Wendt, 1992, p. 421). Este proceso se inspira en la lógica del espejo de la formación de la identidad, en la cual la identidad del Otro es un reflejo de las prácticas del Yo y en el término acuñado por el sociólogo Robert K. Merton (1948, p. 195). La principal diferencia reside en que la profecía autocumplida es una definición falsa de la situación, pero tanto en el *altercasting* como en la profecía, la situación evoca un nuevo comportamiento que convierte la falsa concepción en realidad.

Wendt en el modo en que explica dicha transformación, pues el cambio de identidad de uno de los actores no conlleva necesariamente un cambio automático en el Otro, sino que implica una intención de este último. Una vez más, Wendt se contradice al asumir como dado el nuevo rol y caer en una suerte de esencialismo. En ese sentido, la formación de la identidad no puede ser explicada solo en términos de interacción, pues los Estados no siempre reflejan la percepción que otros países tienen de ellos (Welch, 2012, p. 61; Epstein, 2010, pp. 331-332).

En el caso de la identidad estatal/nacional⁴¹, Alexandrov (2003, p. 39) propone una definición que responde a criterios metafóricos y simbólicos al entenderla como: “un conjunto ampliamente aceptado de representaciones acerca del Estado, en especial en su relación con otros Estados, junto con las correspondientes creencias acerca del comportamiento adecuado, derechos y responsabilidades”. Esta definición logra en varios sentidos integrar los elementos cognitivos y sociales relativos al Estado. Cuando los constructivistas hablan de la identidad estatal no se refieren solo al sentido del Yo (*sense of self*), sino también a la identidad de rol y su carácter socialmente adscrito (lo que Alexandrov llama ‘responsabilidades’). El punto crucial para los constructivistas es que la identidad y las normas que la constituyen determinan la naturaleza y el alcance de la agencia moral que los actores expresan, siendo la identidad un producto de la agencia humana. Una de las razones por las cuales la identidad es fundamental en la producción de sentimientos, percepciones y conocimientos es porque desde el punto de vista cognitivo asegura un ambiente social predecible (Hopf, 2012, p. 9; 2002).

En ese sentido, las identidades juegan una función cognitiva social, la de ayudar a delimitar las representaciones disponibles tanto para las élites como para los actores no estatales (Checkel & Katzenstein, 2009). Las representaciones a su vez juegan un rol

Hay que destacar que, cuando se realizan ciertas asunciones sobre un sujeto (en Psicología) o actor/agente (en Relaciones Internacionales) hay ciertas características reales del Yo que invitan al Otro a pensar de la manera en la que piensa. Ni la profecía autocumplida, ni el *altercasting* ocurren fuera o a expensas de la interacción. Esta interacción supone la existencia de un conocimiento previo a las asunciones que el Otro realiza sobre el Yo. Por tanto, la proyección o aspiración al cambio de comportamiento invitarán al Yo a confirmar o a negar el comportamiento aspiracional sobre el Otro.

⁴¹ La dicotomía Estado-nación tiene que ver con qué categoría está primero. En Europa, por ejemplo, se creó la nación y luego el Estado como modo de institucionalizar el sistema. En América Latina, se crearon primero los Estados, una de las razones por las que existen tantos conflictos para reconocer las identidades periféricas como las indígenas y africanas. En esta investigación se empleará la categoría Estado según las características definidas por Wendt (1999, p. 213): “un actor organizacional integrado en un orden legal institucional, la pretensión del monopolio sobre el uso legítimo de la violencia organizada, soberanía, una sociedad y un territorio”.

importante en la construcción de la identidad nacional al dar significado a la cultura política. Los componentes básicos de la identidad –ideas, valores, símbolos y prácticas– son objeto también de tensiones políticas que implican dinámicas de confrontación y protesta.

Ahora bien, existen varios tipos de identidades. Wendt distingue entre identidad corporativa y constitución social para referirse, en el primer caso, a las cualidades intrínsecas y autoorganizadas que constituyen la individualidad del actor. La identidad corporativa genera cuatro intereses básicos: seguridad física, autonomía, bienestar económico y autoestima colectiva (Wendt, 1999, pp. 198, 235-37)⁴². La constitución social da paso a la identidad social entendida como significados atribuidos a sí mismo en función de los Otros y se analiza en dos niveles: el estructural y el agencial. En su libro *Social Theory of International Politics*, Wendt incorpora la identidad tipo a esta tipología para referirse a personas o entidades que comparten una serie de características intrínsecas aplicadas a las formas de Estado; la identidad de rol⁴³ es aquella constituida a partir de la relación con los demás –no a partir de las características intrínsecas de un actor– y que permitiría distinguir entre amigos y enemigos en una relación.

Para que ocurra un cambio de rol tienen que darse dos condiciones previas: que exista una razón para pensar en uno mismo en términos nuevos y que los costos del cambio no sean superiores a las recompensas (Wendt, 1992, p. 419). Ese cambio está más asociado a decisiones individuales que a la influencia que tengan otros actores sobre las percepciones del cambio. La transformación se da en etapas:

1. Ruptura del consenso en torno a los compromisos identitarios.
2. Desnaturalización, desidentificación de las prácticas que reproducen ideas en apariencia inevitables sobre el Yo y el Otro. El resultado debería ser la identificación de los Yo posibles y aspiracionales.
3. La práctica, en particular la del *altercasting*, induce el cambio.

⁴² En su artículo *Collective Identity Formation and the International State* (1994), Wendt describe estos intereses de otro modo, a saber: seguridad física, incluida la diferenciación con otros autores; seguridad ontológica o *predictability*, que se da en las relaciones con el mundo y crea un deseo por mantener identidades sociales estables; reconocimiento de los Otros como actores; y desarrollo, en el sentido de alcanzar aspiraciones.

⁴³ La mayoría de los académicos de Relaciones Internacionales asume que los roles son propiedades individuales que no tienen cabida en la teoría estructural. Sin embargo, Wendt (1999, p. 251) afirma que la cultura de un sistema internacional se basa en una estructura de roles, lo que la convierte en un concepto clave en la teorización estructural sobre el sistema internacional.

4. El cambio debe ser recompensado por el Otro. (Wendt, 1992, pp. 420-422)

A diferencia de Wendt, consideramos que las características individuales de los actores sí influyen en la identidad de rol. Holsti (1970, p. 240) las denomina concepciones nacionales autodefinidas del rol. Para Holsti, las concepciones, junto con el desempeño del rol, las prescripciones y el estatus nacional, permiten analizar la política exterior⁴⁴. En lo que se refiere a las condiciones individuales de los actores, para explicar las diferentes concepciones nacionales del rol, hay que remitirse a fuentes como: la ubicación y las principales características topográficas del Estado; recursos naturales, económicos y técnicos; capacidades disponibles; políticas tradicionales; las demandas y necesidades socioeconómicas expresadas a través de partidos políticos, movimientos de masas o grupos de interés; valores nacionales, doctrinas o ideologías; opinión pública; y la personalidad o las necesidades políticas de los responsables políticos. Luego, el “entorno externo” (Holsti, 1970, p. 246) también influye en el rol. Las fuentes de estas prescripciones incluyen: la estructura del sistema internacional; valores; principios legales; las reglas, tradiciones y expectativas de los Estados expresadas en las declaraciones de las organizaciones internacionales y regionales, los tratados multilaterales y bilaterales; y los compromisos y acuerdos implícitos o menos formales (Holsti, 1970, p. 246).

En cualquier caso, los roles forman parte de la autodefinición de los Estados y se adaptan o corrigen debido a las expectativas de los otros. El propio Wendt ilustra esta relación cuando dice: “Uno no puede ser un comerciante sin alguien con quien comerciar, un proselitista sin un converso o un conquistador sin una conquista” (Wendt, 1999, p. 329).

Por último, Wendt se refiere a la identidad colectiva como la identificación⁴⁵ con los demás⁴⁶, una conclusión lógica entre el Yo y el Otro. La identificación es un proceso cognitivo en el que la distinción del Yo/Otro se vuelve borrosa. La identificación implica ampliar los límites del sí mismo para incluir al Otro. Suele referirse a un área o problema

⁴⁴ De manera detallada, Holsti (1970, pp. 240, 244) se refiere a: 1) desempeño del rol, que abarca las actitudes, decisiones y acciones que los gobiernos toman para implementar su política exterior; 2) sus concepciones nacionales autodefinidas del rol; o 3) las prescripciones de rol que emanan de diferentes circunstancias, el Otro o el entorno externo. La acción siempre tiene lugar dentro de 4) una posición o estatus nacional. En el capítulo 2 de esta tesis se profundiza en el modelo de política exterior.

⁴⁵ Para profundizar en el concepto de identificación en Psicología, cf. Freud (1921).

⁴⁶ Traducción tomada de Ibáñez (2015, p. 202).

en particular y no a todos los aspectos de la interacción entre los actores (Wendt, 1999, p. 229).

En estas definiciones se aprecian algunas contradicciones que Wendt fue corrigiendo con el desarrollo de su teoría, por ejemplo, la oposición entre identidad corporativa e identidad social o las similitudes claras entre la identidad corporativa y la identidad tipo. Aunque no asumiremos del todo esta clasificación de la identidad, entendemos que el aporte de Wendt es más metodológico que ontológico, es decir, permite observar y estudiar la interacción Yo/Otro sin explicar cómo los Estados llegan a esta tipología⁴⁷. Partiendo de la premisa de que toda identidad es una identidad social, coincidimos con la distinción entre identidad corporativa e identidad colectiva, pero asumimos que ambas son sociales. La construcción de la identidad corporativa en una dirección de abajo hacia arriba (*bottom-up*) implica también la internalización de elementos socioculturales mediante la socialización. En ese sentido, la identidad proviene de fuentes tanto nacionales como internacionales. En el caso de la identidad de rol, agregamos al planteamiento de Wendt, que el *sense of self* puede ser visto como el producto de los múltiples roles que representamos; por tanto, el proceso puede describirse a la vez como *bottom-up* y *top-down* (de arriba hacia abajo). Es decir, el rol contribuye a establecer un tipo de identidad y la identidad puede ser vista como un producto de los múltiples roles ejercidos.

1.1.1 Identidad colectiva

La identidad social y la colectiva se diferencian en la intencionalidad de sus proyectos. La identidad colectiva enfatiza la concepción política de pertenencia, es decir, el significado para la subjetividad no solo propia, sino de los otros, mientras que la identidad social no hace mucho énfasis en la conciencia de pertenencia ni en la representación que implica esa pertenencia. Para abordar características institucionales como el multilateralismo, concierne estudiar la identidad colectiva, pues la categoría hace referencia al proyecto identitario que une y mantiene a los países dentro de un grupo. La emergencia de la identidad colectiva implica comunidades nacionales con un lenguaje común, etnicidad, cultura e historia compartidas que se legitiman en las normas, reglas y

⁴⁷ Cabe recordar que Wendt plantea como objeto de estudio el sistema internacional y no explica la formación de las identidades e intereses de los Estados (Wendt, 1999, p. 11). Por tanto, para centrarse en el todo, debe asumir algunas categorías como dadas.

principios de la sociedad internacional (Hall, 1999, p. 33) y podría suponer transformaciones en el sistema. Connolly (1991) la define como:

Una constelación de conjunciones unidas por vínculos de interdependencia y separadas por obstrucciones, fricciones y contingencias dentro de la interdependencia. La identidad colectiva es un conjunto de elementos interconectados en conflicto y tensión (...), pero propenso a representarse a sí mismo como un relativamente armonioso conjunto de piezas que funcionan juntas a menos que las fuerzas irresponsables o egoístas, provenientes del interior o exterior del grupo, perturben dicha armonía. (p. 204)

En esta conceptualización se alude una vez más al conflicto como característica intrínseca de las relaciones sociales. Desde nuestra comprensión de la identidad colectiva, el establecimiento de relaciones supranacionales implica una cercanía con el Otro que puede cambiar si cambian las condiciones que le dieron origen, pero ello no supone la latencia de tensiones a lo largo de la relación. A su vez, la experiencia con reglas compartidas facilita el desarrollo de instituciones internacionales y hace más probable la creación de una identidad colectiva (March & Olsen, 1998, p. 962). Cuando se trata de analizar las instituciones multilaterales, por ejemplo, tanto el institucionalismo neoliberal como el realismo no logran explicar, solo basándose en los beneficios los primeros, y las capacidades y los intereses los segundos, el porqué de los intereses (Hemmer & Katzenstein, 2002). El constructivismo incorpora a esta discusión las identidades en las instituciones⁴⁸ tanto formales como informales y las teorías de grupo en Psicología Social, incorporan la identificación como el mecanismo más importante para reconocerse en la “otredad”. En las comunidades de seguridad, ya sean globales o regionales, sus miembros se asocian entre ellos no solo por la identidad externa al Estado y el comportamiento asociado a esta, sino también por sus propias características y prácticas internas (Adler & Barnett, 1996, p. 76).

Este acto de identificación es un mecanismo de la identidad colectiva “que determina cómo se dibujan los límites del Yo” (Wendt, 1994, p. 386) en el establecimiento de alianzas o coaliciones y sistemas de seguridad colectiva. Los últimos, a diferencia de las alianzas, se comprometen en acciones multilaterales⁴⁹. La identidad colectiva en ese caso

⁴⁸ En esta tesis nos basamos en la definición de institución de March y Olsen (1998, p. 948), que la entienden como el conjunto de prácticas y reglas relativamente estables que definen el comportamiento apropiado para grupos específicos de actores en situaciones también específicas.

⁴⁹ Hemmer y Katzenstein (2002) plantean que la creación del concepto político de la comunidad del Atlántico Norte es un ejemplo del proceso de identificación que se dio en la política estadounidense, así

proporciona una base importante para el multilateralismo al aumentar la disposición a actuar sobre principios generalizados de conducta y reciprocidad.

Checkel (2016) sugiere que el papel de la identidad, como prerequisite para crear organizaciones regionales, tiene dos posibles resultados: uno positivo, cuando se evoca la identidad como una estrategia argumentativa de legitimación y, otro negativo, cuando en regiones con una identidad colectiva preexistente lleva a la creación de organizaciones internacionales débiles e ineficaces, como la Liga Árabe. En esa misma dirección, es importante comentar el concepto de vulnerabilidad social y como este se asocia a la identidad de los Estados y contribuye a explicar el comportamiento de los donantes de la cooperación. Risse-Kappen y Ropp (2013) definen la vulnerabilidad social como el deseo particular de un actor de ser miembro aceptado de un grupo social o una comunidad particular. Mientras más importe a los Estados u otros actores su reputación social y formar parte de la comunidad internacional, más vulnerables serán a las acusaciones externas, a los mecanismos sociales basados en la lógica de la argumentación y de lo apropiado. Los Estados con identidades inseguras o los que aspiran a mejorar su posición en la comunidad internacional son los más vulnerables a las presiones (Borda, 2014, p. 332). Esta distinción es clave para analizar el comportamiento multilateral de muchos países que aspiran a obtener reconocimiento en el sistema internacional. Sin embargo, también se considera que el empleo de este concepto debe acompañarse de otras explicaciones y justificaciones del comportamiento en el sistema internacional, pues no toda identidad insegura conlleva conductas vulnerables, y no todos los países responden del mismo modo a la presión social.

Independientemente de que los investigadores se centren en la identidad individual o colectiva (Green, 2002; Hopf, 2002; Weldes, 1999; Neumann, 1996), se necesita desnaturalizar la fusión entre identidades e intereses para conocer no solo las características que definen el comportamiento, sino también sus motivaciones.

1.2 Las identidades implican intereses, los intereses presuponen identidad

Como se planteó antes, las identidades son la base de los intereses. Para Alexander Wendt (1999, p. 111), solo una pequeña parte de lo que constituye los intereses es material, el resto es ideacional. Los intereses propios y colectivos son efectos del alcance y el modo

como una demostración de cómo las cuestiones de identidad están imbricadas con factores materiales y cálculos políticos instrumentales.

en que las identidades sociales entrañan una identificación con el Otro. Ante la ausencia de una identificación positiva con el Otro, los intereses serán vistos como gratificación del Yo (egoísmo). En este punto, y como se ve en las relaciones de cooperación al desarrollo, la mera selección de un receptor de cooperación implica una identificación positiva que puede devenir tanto en intereses altruistas como egoístas. Por tanto, la gratificación del Yo no supone necesariamente una mala relación con el receptor. Los hechos y los factores materiales están presentes en las relaciones de cooperación y de conflicto, lo que no contradice el argumento material desde una explicación socialconstructivista.

El interés nacional es el resultado de ideas compartidas, identidad nacional y prácticas normativas. Lejos, por tanto, de ser un concepto estático, los intereses nacionales se forman dentro de un contexto cultural como resultado de la interacción social. Los seres humanos y sus organizaciones son actores con propósitos e intereses, cuyas acciones contribuyen a reproducir y transformar la sociedad en la que viven, una sociedad que se forma por las relaciones sociales, que a su vez estructura las interacciones, el poder y el interés. No es un concepto inamovible o predeterminado, sino que puede variar de acuerdo con los cambios de los atributos sociales y de las identidades nacionales. Mientras que las teorías liberales/realistas consideran los intereses como categorías universales, apriorísticas, dadas y exógenas –es el caso del realismo, el neorrealismo y las teorías del *rational choice*– para el constructivismo son una construcción social. Esta construcción hace referencia a su significado y sus efectos sociales y no a su existencia física.

Wendt (1999, p. 199) define el interés nacional como “los intereses objetivos del Estado-sociedad⁵⁰, que consta de cuatro necesidades: supervivencia física, autonomía, bienestar económico y autoestima colectiva”. Su definición ha sido muy criticada (Burchill, 2005; Zehfuss, 2002; Weldes, 1996) pues considera los intereses casi desde una visión materialista. No conceptualiza del todo el interés, sino que lo relaciona con necesidades dadas al no explicar cómo se llega a ellos. Contrariamente al planteamiento de Wendt y como parte de su crítica, Weldes (1996, p. 375) conceptualiza los intereses nacionales como construcciones sociales creadas con objetos significativos a partir de los

⁵⁰ Nótese que en esta definición Wendt no menciona únicamente al Estado, sino que incluye a la sociedad como generadora de intereses objetivos estatales. En el capítulo 2 se retoma este binomio para explicar las vías de difusión de las normas a nivel nacional.

significados intersubjetivos y culturalmente establecidos con los cuales se entiende el mundo, y en particular el sistema internacional y el lugar que el Estado ocupa en él. Su construcción y la toma de decisión es producto de la interacción de las preferencias individuales y representaciones⁵¹ de un entorno presocializado con una gama de elecciones culturales restringidas en un entorno nuevo y en rápida transformación. Como las identidades son la base de los intereses, los intereses del Estado forman parte de las representaciones en las cuales se establecen las identidades y las relaciones de los actores u objetos pertinentes. El autor plantea que cuando se analizan las representaciones a través de las cuales se construyen los intereses nacionales se plantea un tipo determinado de pregunta: ¿cómo es posible?⁵², pregunta que cuestiona cómo se producen y vinculan los significados con diversos sujetos/objetos sociales. Preguntar ‘cómo’ es diferente de las preguntas convencionales del ‘por qué’ planteadas en las Relaciones Internacionales e implica buscar en el modo o proceso en el que ocurren los hechos y no solo en sus causas.

En relación con la crítica que se hace a Wendt sobre la comprensión antropomorfizada del Estado, tanto Weldes (1996) como Finnemore (1996a) argumentan que es necesario no opacar la importancia de los procesos ubicados dentro de la sociedad nacional en la construcción de intereses nacionales. Weldes centra la atención en los individuos que constituyen el Estado (*the foreign policy decision-makers*), mientras que Finnemore lo hace en las instituciones. Desde la comprensión que en esta tesis se hace de los aportes de Wendt, consideramos que el Estado no debe considerarse una persona, sino una agencia, donde las decisiones que se toman son resultado de un consenso entre las élites y la sociedad que las eligió y, por tanto, la acción colectiva es resultado de la acción humana en sí misma⁵³, a partir de los intereses y las identidades de los líderes y de diferentes grupos de poder.

⁵¹ El término representaciones, según se emplea aquí, podría tener similitudes con el término percepciones de Axelrod y Keohane (1985, p. 229). Para estos autores son las percepciones las que definen los intereses; por ende, para comprender el grado de reciprocidad de los intereses (o para mejorar dicha reciprocidad) debemos comprender el proceso mediante el cual se perciben los intereses y se determinan las preferencias.

⁵² Reus-Smit (2001, citado por Santa Cruz, 2009, pp. 23-24) señaló que este cambio en la pregunta del por qué hacia el cómo, es una de las diferencias fundamentales entre los constructivistas moderados y los posmodernistas. El proceso que se pretende describir nos remite a un segundo momento del debate entre realistas y liberales interesados en explicar la medida en la que la acción del Estado es influida por la estructura (la anarquía y la distribución del poder) versus el proceso y las instituciones (Wendt, 1992, p.391).

⁵³ Con esta afirmación nos acercamos en alguna medida al individualismo metodológico distintivo de la teoría de Weber (1968, p. 14) y se resume en el siguiente planteamiento: “Cuando se hace referencia en un contexto sociológico a un Estado, una nación, una corporación, una familia, el ejército, o a colectividades similares, lo que se entiende es solo un cierto tipo de desarrollo de acciones reales o posibles de personas

En su libro *National Interest in International Society*, Martha Finnemore (1996a) desarrolla una perspectiva sistemática para entender los intereses nacionales y el comportamiento del Estado, no desde el poder, sino desde el significado y el valor social, y plantea que no se pueden entender los intereses de un Estado si no se entiende la estructura de la que forman parte. Los ejemplos presentados demuestran que la redefinición de intereses estatales a menudo no es el resultado de acuerdos externos o reclamos de los grupos nacionales (*domestic groups*), sino de las organizaciones internacionales. Los Estados son socializados por las organizaciones internacionales para que acepten nuevas normas, valores e intereses. Esta afirmación cambia la visión tradicional de estudiar el sistema internacional y plantea que este puede cambiar las motivaciones de los Estados. Los intereses estatales son definidos en el contexto de normas y valores concebidos a nivel internacional sobre lo correcto y apropiado. El contexto normativo influye en el comportamiento de los actores y sus decisiones y este cambia a través del tiempo y crea a su vez cambios en los intereses del Estado y su comportamiento en el sistema. Todo ello sin obviar el papel de la racionalidad en todo episodio políticamente significativo de influencia o cambio normativo.

Las normas por su parte, son “expectativas compartidas sobre comportamientos apropiados mantenidos por una comunidad de actores a nivel nacional e internacional” (Finnemore, 1996a, p. 22). Los principios, las normas, los discursos compartidos y las identidades son variables que forman preferencias y comportamientos. El hecho de que existan estas variables, significa que los intereses de los Estados son un reflejo de estas y varían. Asimismo, existen tres fases en el ciclo de vida normativo. La primera, emergencia de la norma (*norm emergence*), aparece cuando se intentan introducir nuevas normas al sistema a través de la persuasión. La segunda, aceptación de la norma (*norm acceptance*), se caracteriza por seguir una dinámica de imitaciones cuando los líderes intentan socializar con otros Estados para convertirlos en nuevos seguidores de la norma. El concepto de socialización sugiere en este caso que el efecto acumulativo de muchos países en una región adoptando nuevas normas es similar a la presión grupal. La tercera fase es la de internalización de la norma (*norm internalization*), donde las normas se dan

individuales”. En ese sentido, el autor considera la organización como un reflejo del individuo. Émile Durkheim y Marcel Mauss también sostienen que la clasificación de las cosas reproduce la clasificación de los hombres, siendo una de estas cosas el Yo (Wight, 2006). Para ampliar sobre la personificación del Estado, cf. Franke y Roos (2010) y Neumann (2004).

por sentadas y dejan de formar parte del debate (Finnemore & Sikkink, 1998, pp. 894-905).

1.2.1 El mainstream y los intereses nacionales

Ruggie (1998, p. 863), en su artículo “What makes the world hang together”, reflexiona sobre la incapacidad del neo-utilitarianismo de dar respuesta a la pregunta fundacional sobre cómo los actores adquieren su identidad y sus intereses. El realismo y el neorrealismo fueron las corrientes que impulsaron y desarrollaron el concepto de interés nacional y este origen tiene algunas implicaciones para su estudio, entre ellas poner mucha atención a las capacidades materiales para intentar disminuir la incertidumbre sobre las motivaciones futuras de los Estados. Es pertinente comparar estas perspectivas con el constructivismo, con el ánimo de llegar a una definición propia que supere las limitaciones del *mainstream* sin obviar sus aportes. Según los principios del realismo, la política exterior y la diplomacia deben tener como objetivos principales la definición, protección, promoción, defensa y consecución de los intereses nacionales, en un escenario de anarquía, en el cual los Estados dependen solo de ellos para garantizar su seguridad (Waltz, 1990). Para el realismo, los Estados se comportan de forma egoísta velando en exclusiva por sus intereses nacionales.

El interés nacional es la categoría que contribuye a que el realismo político encuentre su camino en el panorama de la política internacional. En un mundo en el que los Estados luchan por el poder, el interés nacional puede identificarse con la supervivencia del Estado, es decir, la protección de su identidad física, política y cultural contra los ataques de otros Estados. El realismo define el interés nacional como una realidad objetiva e independiente que “contiene dos elementos, uno que es lógicamente necesario y otro que es variable y determinado por las circunstancias” (Morgenthau, 1952, p. 972). Contrario al constructivismo, la identidad por sí misma puede ser considerada como un elemento constitutivo del interés nacional.

Para Morgenthau, la ayuda internacional se asocia a los sobornos a los Gobiernos receptores. Desde su postura, lejos de promover el desarrollo, la ayuda pretende que el donante obtenga beneficios políticos y económicos (Prado, s.f.). Este razonamiento se da en un contexto de guerra, por tanto, se entiende que Morgenthau hable sobre el *animus dominandi* para referirse al deseo humano de poder. La cooperación internacional está regida por planteamientos racionales basados en el poder y las ganancias absolutas de los

donantes, lo que deja en segundo plano las motivaciones solidarias. En este sentido, la política de cooperación de un Estado tendría que ser entendida como una herramienta más para promover el interés nacional. Continuando con este razonamiento, la cooperación es distribuida con el fin de generar mayor seguridad para el donante, consolidando alianzas con los Estados afines o cercanos, o para generar mayor riqueza nacional al impulsar el comercio bilateral del donante y posibilitar oportunidades comerciales con los receptores (Pauselli, 2013; Prado, 2009, p. 43)⁵⁴.

Desde una óptica neorrealista, cuyo principal referente es Kenneth Waltz, el interés nacional es una variable de gran importancia (no la única) que emana del sistema internacional y se traduce en la lucha por la supervivencia de los Estados en un entorno de operaciones anárquicas donde no hay autoridad supranacional que regule de forma efectiva las relaciones entre Estados. Para Waltz (1967), la necesidad y el deseo de seguridad conducen a los Estados a acumular poder. Los cambios internacionales ocurren en función del crecimiento y decrecimiento de las grandes potencias que en consecuencia hacen bascular el poder (*balance of power*). Tanto Morgenthau como Waltz comparten en sus teorías la idea de relacionar el interés nacional y la supervivencia, lo que implica una premisa de inmutabilidad de las fronteras. El postulado de supervivencia supone un Yo que lucha por ser preservado. Para Waltz, el interés nacional funciona como una señal automática que comanda a los líderes estatales cuándo y hacia dónde moverse. Morgenthau cree que los líderes del Estado tienen el deber de conducir sus políticas exteriores haciendo referencia a las directrices establecidas por el interés nacional y pueden ser condenados por no hacerlo (Jackson & Sørensen, 2016, p. 77).

Por otra parte, para el liberalismo y los modelos del *rational choice*, las políticas de cooperación expresan, más que preferencias normativas, opciones basadas en cálculos utilitarios que pretenderían satisfacer intereses materiales con menores costes que los que supondría una política de poder de carácter unilateral. Estas teorías insisten en el papel de las normas y las instituciones para definir expectativas, incentivos y costes y maximizar ganancias absolutas en términos del interés nacional. Desde estas perspectivas, “la cooperación también se explicaría en función de su capacidad para responder a los

⁵⁴ Entre el neorrealismo y el neoliberalismo, el primero es más pesimista sobre las perspectivas de la cooperación entre Estados. El neoliberalismo considera que la cooperación internacional es menos difícil de conseguir y mantener y que los Estados pueden encontrar formas de cooperación para alcanzar intereses compartidos (Barbé y Soriano, 2015, p. 147).

problemas de acción colectiva con crecientes nubes de interdependencia y un alto grado de descentralización del poder” (Sanahuja, 2009, p. 196). Los neoliberales se limitarían a reconocer que al caracterizar las relaciones internacionales los realistas exageran la proclividad hacia el conflicto y no dan suficiente importancia a las interacciones entre actores y las instituciones que alientan a los Estados a cooperar. En una concepción del liberalismo posguerra fría, se sostiene que la configuración de las preferencias del Estado es el factor explicativo fundamental de la conducta en la política mundial. Este elemento lo diferencia de los realistas, que ponen el énfasis en las capacidades de la agencia.

El argumento básico de los métodos basados en el *rational choice* es que la maximización del beneficio seguirá siendo la principal motivación de los individuos, pero que esos individuos pueden llegar a darse cuenta de que sus objetivos pueden ser alcanzados de manera más eficaz a través de la acción institucional y descubrir que su conducta es moldeada por las instituciones. De igual forma sigue siendo un acercamiento objetivista a los intereses, pues son vistos como una realidad no construida.

1.3 Los valores como hechos sociales

En pocas ocasiones se encuentran definiciones de los valores en la teoría constructivista, esto se debe a que el empleo de esta categoría es distinto en función de cómo los autores la entienden y de la importancia que le otorgan en sus investigaciones. Cuando no constituye una categoría de estudio en sí misma, la tendencia es a incluirla dentro de un conjunto de ideas. En nuestro análisis se considera que las identidades también son la base de los valores. Una vez más, estas categorías se encuentran interrelacionadas, lo cual no significa que sea innecesario explicar cómo se forman a nivel estatal. Una teoría constructivista de la política exterior puede ayudarnos a comprender cómo la cultura política hace que los valores adquieran sentido y cómo se aprenden y difunden tales culturas.

En general, las ideas se definen como constructos mentales y conjuntos de creencias distintivas, principios y actitudes⁵⁵ que orientan el comportamiento y la política. Estas ideas son colectivas, compartidas e intersubjetivas. En la categorización de Tannenwald (2005, pp. 15-16) los valores y las actitudes serían ideas normativas:

⁵⁵ El concepto de actitud es sintético y centrado en la realidad que se analiza. Toda actitud tiene un objeto, se dirige hacia algo, a favor o en contra.

1. Las ideologías son sistemas o conjuntos de creencias compartidas que reflejan las necesidades sociales y aspiraciones políticas de un grupo.
2. Las creencias normativas (o de principios) se refieren a la determinación de lo correcto y lo incorrecto. Consisten en valores y actitudes que especifican los criterios para distinguir lo correcto de lo incorrecto o lo que es justo de lo injusto e implican estándares de conducta considerados adecuados por una sociedad.
3. Las creencias causales se refieren a las relaciones causa-efecto o medio-fin. Proporcionan pautas o estrategias a seguir.
4. Las prescripciones políticas son ideas programáticas que orientan la toma de decisiones políticas y plantean los cursos de acción adecuados para resolver problemas políticos específicos.

Esta lista de ideas fue descrita por la autora para describir la transformación de la política exterior soviética en la segunda mitad de la década de los ochenta, y en general es una de las tipificaciones más aceptada por los académicos constructivistas, aunque, como se aprecia, no se define el valor en sí mismo. Pareciera que para Tannenwald la moral⁵⁶ tiene el mismo significado que los valores. Si se indaga en la diferencia entre estos dos términos, se observa que la moral no determina los valores, pero se forma gracias a estos.

Por otra parte, Lumsdaine (1993) aporta uno de los estudios más elaborados de la *rationale* para demostrar que la ayuda exterior es producto de ideas y valores humanitarios y que estas ideas y valores encuentran respaldo en los acuerdos políticos nacionales y las tradiciones religiosas y morales de Occidente. Su postura es interesante, pues señala que mediante la ayuda al desarrollo las sociedades desarrolladas trasladan de forma “natural”⁵⁷ hacia el contexto externo los innumerables comportamientos humanitarios suscitados en sus respectivas sociedades. No se coincide en considerar este proceso natural, pues dicha “naturalidad” viene mediada por la aceptación de una nueva norma o valor humanitario por los Otros. Aceptarlo implica restarle capacidad de toma

⁵⁶ La Real Academia Española define la moral de la siguiente manera: 1) Perteneciente o relativo a las acciones de las personas, desde el punto de vista de su obrar en relación con el bien y el mal y en función de su vida individual y, sobre todo, colectiva; 2) Estado de ánimo, individual o colectivo; 3) Ánimo para afrontar algo; 4) En actividades que implican confrontación o esfuerzo intenso, confianza en el éxito. En las tres últimas acepciones se encuentra similitud con la *national morale* descrita por Morgenthau en “*Politics among nations*” (1948, p. 154). El autor utiliza esta categoría para referirse a los efectos [morales] que tiene para un país perder una guerra o una batalla. Esta acepción no guarda relación con el modo en el que el constructivismo entiende el término.

⁵⁷ Énfasis añadido.

de decisión a la agencia y caer en el *altercasting* descrito por Wendt. Asimismo, el autor plantea (Lumsdaine, 1993, p. 22):

1. Las creencias, los valores y las prácticas del discurso moral cotidiano y de la vida política nacional tienden a transferirse a la comprensión y la conducta de los asuntos exteriores.
2. Un país tiende a verse influido, tanto en sus relaciones internacionales como en sus instituciones políticas nacionales, por su experiencia y su papel en la sociedad internacional.
3. Los regímenes y prácticas internacionales a menudo tienen un significado social inherente, por lo que el cambio en aquellas prácticas internacionales que se constituyen en torno a normas morales bien fundamentadas tiende a ser un cambio continuo, gobernado por normas.

En las investigaciones de cooperación para el desarrollo el estudio de los valores correlacionado con la política exterior demuestra que aquella no solo depende de incentivos materiales sino también de la influencia moral a nivel nacional e internacional (Zimmerman, 2007; Noël & Thérien, 1995). Estos estudios buscan explicar cómo ciertos valores y principios institucionalizados se reflejan en la organización de las relaciones entre los países. Entonces, ¿cómo se forman los valores en la práctica de la política exterior de los Estados?

Tomando como premisa que los Estados no son los únicos actores del sistema internacional, se sugiere que el proceso de socialización de valores tiene lugar a distintos niveles dentro y fuera del Estado, en una relación dialéctica entre agencia y estructura que puede cambiar con el tiempo (Brysk, 2007). Los términos *bottom-up* y *top-down* una vez más resultan útiles para describir un proceso que se da en dos sentidos y que es complementario⁵⁸. Los discursos morales pueden desafiar la validez de una norma. Durante la internacionalización de una norma las élites políticas y los agentes buscan dar sentido a la norma en relación con sus tradiciones y experiencias nacionales. No solo cuestionan y buscan justificaciones a las normas, sino que buscan argumentos

⁵⁸ En contraste con la visión de abajo hacia arriba del individualismo económico, los enfoques estructurales adoptan una lógica de arriba hacia abajo. La estructura puede conceptualizarse conforme a dos aspectos: material y social. El aspecto material de la estructura se refiere a la posición relativa de los subgrupos dentro de una sociedad y la distribución de las capacidades materiales entre ellos. La estructura social se refiere al contexto cultural del comportamiento del actor (Kowert & Legro, 1996, p. 459).

relacionados con la identidad. Lo que se considera moralmente apropiado depende en cierta medida de quién soy y de cómo me veo a mí mismo (Risse-Kappen & Sikkink, 1999). De esta manera, e integrando los planteamientos discutidos con anterioridad, de acuerdo con el rol del Estado (potencia intermedia, país emergente, potencia regional, etc.), se esperan determinados comportamientos asociados a valores y normas. Los valores juegan un papel central en la aparición y legitimidad social de las instituciones. La concepción de la norma contiene entonces ciertos valores aceptados e internalizados por los actores del sistema internacional (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 898).

El *mainstream* no permite explicar estos procesos de mutua constitución⁵⁹ pues excluye la moralidad de la política. Se entiende que los asuntos internacionales están determinados solo por las exigencias de la política de poder y, por lo tanto, están exentos de juicios morales⁶⁰. Los neorrealistas, por otra parte, sí consideran los factores ideacionales al introducir referencias normativas, ideológicas o culturales en los modelos explicativos centrados en el interés de los Estados, pero siempre de manera marginal. Para los institucionalistas neoliberales, las ideas son relevantes en tanto que funciones previamente definidas sobre la base de presupuestos teóricos, pero se estudian como algo dado. En ningún caso se explica cómo se conforman dichas ideas y cómo los actores las incorporan en sus esquemas mentales (Ibáñez, 2015, p. 197). El constructivismo, sin embargo, sostiene que, en la práctica, los valores impregnan las relaciones sociales. Para el agente/actor, hablar es siempre normativo y el discurso está inextricablemente relacionado con el logro de los objetivos del hablante y, por tanto, siempre está cargado de valor.

⁵⁹ Una de las dicotomías entre el *mainstream* y las teorías reflectivistas reside en la frontera analítica entre lo material y lo ideacional y la posibilidad de una comprensión más sistemática de lo que se entiende por efectos constitutivos y explicación constitutiva. El segundo término surge en el contexto de las investigaciones constructivistas.

⁶⁰ El pensamiento de Max Weber sobre los juicios morales se opone a este planteamiento. Para Weber (1968), solo al reflexionar acerca de los problemas prácticos (económicos y sociales) se parte de ciertos fines que aparecen como obvios. La ciencia no puede confundir lo obvio con la verdad, por lo que el tratamiento científico de los juicios de valor no solo permite comprender y revivir los fines y los ideales que están en su base, sino también enseña a juzgarlos. Los elementos más íntimos de la personalidad, los juicios de valor últimos que determinan nuestra acción y confieren sentido y significado a nuestra vida son percibidos como algo válido. En lo que respecta a esta investigación, un juicio de valor que ha cobrado auge como objeto de análisis es el de los principios básicos de la CNS y la CSS, considerando la última ontológicamente superior. Por ello, determinar las consecuencias efectivas que se producen en la práctica por asumir que una cooperación es superior a la otra supone tener en cuenta los efectos colaterales que los defensores de ambos postulados no han tomado en consideración.

En estas aproximaciones a las categorías se ha visto cómo continúan ausentes de las definiciones elementos que se consideran sustanciales, ya sean de contexto o cognitivos. El siguiente apartado busca llenar esos vacíos ofreciendo definiciones de las categorías de estudio.

1.4 Hacia una propuesta de conceptualización de las categorías sociocognitivas

En este capítulo se perseguían tres objetivos. El primero, justificar la capacidad del constructivismo como teoría sistémica para explicar cómo se construyen las estructuras sociales durante la interacción. El tratamiento exógeno y dado que realiza el *mainstream* de las identidades y los intereses lleva a retomar el argumento constructivista de que las estructuras clave del sistema internacional son intersubjetivas. En este punto, se está en condiciones de ofrecer definiciones de las categorías de estudio. A modo de resumen, es importante retomar los elementos que nos alejan de las teorías dominantes y plantear una investigación con una perspectiva reflectivista y teórica, socialconstructivista.

A pesar de sus diferencias, el neorrealismo y el institucionalismo coinciden en el carácter ahistórico de la naturaleza humana y esencialmente anárquico del sistema internacional y el poder como estabilizador del sistema internacional (Sanahuja, 2015, p. 164). El constructivismo, por el contrario, plantea que los significados intersubjetivos son los que definen la realidad social de los actores mediante la comunicación y el lenguaje.

El segundo objetivo del capítulo era identificar los elementos ausentes en las definiciones de los autores, que se consideran fundamentales para explicar el comportamiento estatal, estos elementos son la cognición y la sociedad. La cognición da paso al reconocimiento del papel de las ideas en la organización de la política y da forma a la política pública (Checkel, 1997b, p. 5). La sociedad remite a los niveles en los que se observa la acción estatal: nacional, regional e internacional. Ello nos guía hacia el tercer objetivo del capítulo, a saber, ofrecer conceptualizaciones propias que superen algunos de los vacíos identificados en la revisión teórica. Aunque el constructivismo abre una perspectiva más adecuada para el estudio de la cooperación en comparación con el *mainstream*, se identificaron algunas contradicciones.

Cuadro 1: Conceptualizaciones de la identidad, el interés y el valor⁶¹

Categorías	Realismo	Neorrealismo	Institucionalismo	<i>Rational choice</i>	Constructivismo
Identidad	La dinámica de comportamiento que impulsa la “voluntad de poder” es la naturaleza humana.	Los Estados son unidades racionales, egoístas y funcionalmente similares.	La búsqueda del propósito está asociada con las identidades más que con los intereses, y con la selección de reglas más que con las expectativas racionales individuales.	La identidad se analiza como una herramienta retórica destinada a servir a los intereses materiales de ciertos actores.	La identidad es una cualidad subjetiva o de nivel de unidad, enraizada en la autocomprensión de un actor. Tiene una cualidad intersubjetiva o sistémica.
Interés	El interés es una idea moral que debe ser defendida y promovida por los líderes estatales. El interés radica en la búsqueda de poder (<i>animus dominandi</i>). Es propio, egocéntrico y autoconsciente.	El interés nacional es subjetivo y dado, es producto de la estructura del sistema internacional. La seguridad es el principal interés nacional, pero la motivación de los actores es la ganancia relativa.	Los intereses nacionales son, en buena medida, resultado de las situaciones. Son colectivos y, por tanto, compartidos por diversos Estados.	Los intereses son exógenos y previos a la interacción. Los actores poseen preferencias egoístas y actúan de manera estratégica-utilitarista.	Los intereses designan motivaciones que ayudan a explicar el comportamiento. Son objetivos y constan de cuatro necesidades: supervivencia física, autonomía, bienestar económico y autoestima colectiva.
Valor	Valores de seguridad nacional, supervivencia estatal, orden y estabilidad internacional. Los valores son usados para facilitar la consecución de poder.	Consideran los factores ideacionales cuando hablan de las normas, las ideologías y la cultura, pero de manera marginal.	Las ideas son importantes en tanto funciones previamente definidas. El cambio en las prácticas internacionales constituidas en torno a normas morales tiende a ser gobernado por normas. Algunos valores: orden/justicia, soberanía nacional, derechos humanos.	Los valores son instrumentales e inmanentes. Los actores están motivados por la obtención de bienes privados, como la riqueza, el poder y el prestigio.	Las ideas normativas consisten en valores y actitudes. Se conforman a partir de conocimientos, recursos materiales y prácticas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la teoría.

⁶¹ Las concepciones incluidas en el cuadro muestran el punto de vista de los principales exponentes de las corrientes teóricas. Esto permite contar con definiciones resumidas teniendo en cuenta que existen múltiples comprensiones del mismo objeto.

Primero, y desde nuestra perspectiva, el proceso de construcción de la identidad corporativa implica también la internalización de elementos socioculturales y, al igual que la identidad colectiva, es una identidad social. El *sense of self* puede ser visto como el producto de los múltiples roles que representamos y puede describirse como un proceso de arriba-abajo y de abajo-arriba. Segundo, y coincidiendo con autores como Zehfuss (2001), se considera que la definición de interés nacional de Wendt los reduce a necesidades.

Finalmente, se considera que las identidades también son la base de los valores y que la asimilación de comportamientos solidarios promovidos por las instituciones multilaterales (de arriba abajo) no ocurre de manera automática. Estos procesos pasan por mecanismos de persuasión, socialización, institucionalización e internalización normativa. Dicho esto, las definiciones propuestas incluyen aquellos elementos ausentes en otras conceptualizaciones y considerados relevantes para el fenómeno que se estudia.

Se consideran las identidades estatales como *narrativas cambiantes o estables de la agencia (Estado) que surgen gracias a un proceso de categorización social y se consolidan en las relaciones sociales. Están influenciadas por la historia y se manifiestan en contextos de cambio.*

La primera diferencia que se observa con otras definiciones es que se habla de las identidades en plural, se reconoce que el Estado tiene múltiples identidades y que estas se manifiestan en función, por ejemplo, del contexto, del receptor del discurso y de las creencias que se tienen sobre el Otro. La identidad estatal es resultado de las interrelaciones entre los diferentes actores y producto de los procesos de institucionalización. Al considerarse la identidad como reflejo de la amplitud de actores que contribuyen a su formación, es posible analizarla a través de las múltiples identidades que componen la imagen del Estado. Por otra parte, se coincide en que son representaciones del Yo con un fuerte anclaje histórico y cultural y fruto de la interacción, es decir de las relaciones sociales. Dichas relaciones suponen un Otro como elemento fundamental para el autoconocimiento y la diferenciación. Se incluye la propiedad de estabilidad de la identidad a lo largo del tiempo en oposición a la fluidez desarrollada en el apartado 1.1. Se incluye además el contexto y su propiedad cambiante y cómo este influye en la formación y activación de determinadas características de la agencia. Siguiendo la

lógica de análisis, se incluyen la sociedad (relaciones sociales) y la cognición (categorización social). En este sistema de representación social se considera que las identidades influyen en la realidad objetiva, realidad que no está exenta de contradicciones discursivas.

Los intereses nacionales se conceptualizan como *los consensos de las élites políticas a los que se llega durante la interacción y que se transforman de acuerdo con la identidad de rol estatal en el contexto internacional. Suponen una orientación selectiva y persistente de la acción basada en el conocimiento.*

Esta definición pone énfasis en los actores políticos del Estado-nación para evitar antropomorfizar al Estado. A este consenso de intereses se llega gracias a elementos de identidad compartidos e institucionalizados que reflejan la dirección del comportamiento que desea llevar un país en un contexto económico, político y/o social concretos. Se considera que la satisfacción del interés no presupone una naturaleza egoísta (Carlsnaes, 1992, p. 252). Solo después de la materialización de la acción es posible determinar su naturaleza. En el nivel al que nos referimos, los intereses no se derivan de una carencia o deficiencia ni de una necesidad primaria de seguridad o supervivencia. Además, el contexto refuerza el interés o lo inhibe.

Se definen los valores como *el objeto de la actitud hacia determinada situación, que establece la dirección de la acción en contra o a favor, correcta o incorrecta. Los valores se forman en la interacción y regulan la actividad. Se incorporan a la norma gracias a un proceso de internalización y en ocasiones responden a motivos instrumentales como el prestigio, el reconocimiento y el estatus.*

Esta definición rescata elementos de la Psicología Social adaptados a la disciplina de las Relaciones Internacionales. El proceso de formación de valores en los individuos no se da igual en los Estados, aunque existen puntos de conexión en la moralidad de la actuación y en cómo las ideas pueden transformarse por “las contradicciones internacionales, cambios demográficos que transforman la combinación de ideas disponibles y la aparición de nuevos paradigmas que replantean las percepciones y las comprensiones del mundo” (Tannenwald, 2005, p. 25). Cuando un país suscribe determinado acuerdo o integra cierta organización, se espera que, junto con las normas que adscribe, adopte también los valores asociados a la

organización. Se espera entonces la misma actitud hacia el objeto. Un Estado puede haber internalizado estos valores con anterioridad, y porque los comparte se une a determinado grupo (previo a la interacción); o, por el contrario, una vez que internaliza las creencias normativas como parte de su membresía en determinada institución, comienza a actuar en consecuencia con dichos valores. Esta explicación no tiene porqué ser realista si se asume que la forma en que las personas interpretan el mundo y definen sus intereses se basa en ideas y que este cambio o actualización de los valores se da gracias a un proceso de interacción social en el que se produce un ajuste social a las expectativas del Otro. Cuando se afirma que los valores son internalizados por los Estados se coincide con autores como Brysk et al. (2002) en que el proceso de formación y socialización de valores se da en dos sentidos, de las instituciones multilaterales a los Estados e inversamente. No se asume la moralidad como dada porque supone el consenso de los actores.

Conclusiones

En este capítulo se realizó un bosquejo histórico del constructivismo que permitió comparar sus aportes con los de las teorías del *mainstream* en la disciplina. La explicación teórica de las categorías de estudio justifica el marco interpretativo causal seleccionado para el análisis de los estudios de caso: la identidad es una variable independiente que construye los valores e intereses de los actores estatales y explica su comportamiento en el sistema internacional. Los discursos constituyen sistemas de significación que construyen realidades sociales.

A lo largo del capítulo se identificaron algunos vacíos teóricos del constructivismo social que nos guiaron hacia la decisión de conceptualizar las variables: identidad, intereses y valores. En la propuesta conceptual de las identidades estatales sobresale el papel de la interacción, las relaciones sociales y la historia manifestadas en un contexto de cambio. Los intereses son concebidos como consensos de las élites políticas condicionados por las identidades de rol y el conocimiento. En esta definición se intenta superar la división ontológica entre agente y estructura al considerar una dimensión individual: la subjetividad de los tomadores de decisión. Esta afirmación destaca, además, la condición relativamente cambiante que los intereses tienen en el tiempo. Por último, los valores nacen y se fomentan en la interacción, se incorporan a la norma, son el objeto de la actitud hacia determinada situación y, según se reconoce, pueden tener un carácter instrumental.

En el siguiente capítulo se profundiza en el papel de las normas en la identidad estatal. Se aborda la división agente-estructura para justificar la inclinación hacia enfoques de mutua constitución y, por último, se discuten las herramientas consideradas más adecuadas para el estudio de la política exterior estatal.

CAPÍTULO 2

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ANALIZADA DESDE EL CONSTRUCTIVISMO SOCIAL

De ese modo, volveremos, en nuestra opinión, al fundamento constante del derecho, al principio mismo de la vida social normal. No hay que desear que el ciudadano sea ni demasiado bueno y subjetivo, ni demasiado insensible y realista. Es necesario que tenga una profunda conciencia de sí mismo, pero también de los demás, de la realidad social. (Mauss, 1924/2009, p. 236)

Cooperar significa actuar conjuntamente con otros para conseguir un mismo fin. En el acto de cooperar se busca solucionar problemas comunes en los que unos poseen mayor experticia que otros. Idealmente el acto de cooperar debe suponer reciprocidad y si no se diera una distribución equitativa de costes, al menos ambas partes deberían obtener beneficios. La diferencia entre cooperación y ayuda es que la primera asume que se trata de un tipo de relación recíproca que conlleva formas de asociación, mientras que la segunda contiene también un sentido social, pero no implica compartir pues supone la existencia previa de una desigualdad. En ambos casos nos estamos refiriendo a situaciones ideales de ayuda y de cooperación, algo que no ocurre en el sistema internacional, donde los actores casi nunca son iguales. Para que esta igualdad ocurra, las relaciones cooperativas deberían darse cuando existen recursos similares de poder entre las partes involucradas (Ayllón, 2007, pp. 33, 35).

Dentro de las múltiples consideraciones que explican la cooperación en el sistema internacional se plantea que esta responde a la pobreza en el mundo, lo que conlleva respaldar el auge de instituciones del Estado de bienestar y promover el desarrollo humano. Las convicciones sobre la justicia internacional y la creencia en un orden internacional participativo fueron contrapartes de una respuesta ética y un imperativo moral que propiciaron el desarrollo de programas de asistencia internacional (Lumsdaine, 1993, p. 183). Más allá de centrarnos en todas las perspectivas que han explicado la cooperación, en el capítulo se desarrollan las explicaciones de los teóricos constructivistas sobre este fenómeno y los factores que contribuyen a su difusión. Basándonos en la división ontológica agente versus estructura, contrastamos diferentes contribuciones teóricas para luego concluir con un enfoque integrador de mutua constitución.

Esta revisión crítica de la literatura permitirá proponer un modelo de cooperación integrador que combina tres niveles de análisis: el internacional, el nacional y el individual y, considera

que los Estados proyectan sus identidades en los discursos de las élites y en las políticas de cooperación internacional. Las acciones de cooperación pueden expresar identidades sociales de prestigio, solidaridad y poder y estas se expresan a través de la política exterior de la agencia promovida por las élites y los tomadores de decisión.

2.1 La transformación de la cooperación, la identidad y el interés

El constructivismo parte de la premisa relativa de que existen fundamentos morales para que los Estados poderosos suministren ayuda a terceros países y sostiene que la ayuda internacional no puede explicarse únicamente mediante los intereses políticos y económicos de las potencias, pues los elementos humanitarios y solidarios juegan un papel central en la explicación del acto de cooperar (Prado, 2009). Si se considera que no es posible explicar el comportamiento humano únicamente con la tesis del *homo oeconomicus*, ello significa pensar que las sociedades tienen un componente importante de consideraciones de carácter altruista. Este planteamiento ha sido criticado por quienes afirman que los Estados no tienen compromisos morales extraterritoriales para cooperar y, en consecuencia, la ayuda es un mecanismo más de sus políticas exteriores, cuya finalidad es promover el interés nacional.

La dicotomía del interés egoísta frente al altruismo se presentó de forma paradigmática en los escritos de Thomas Hobbes y Jean-Jacques Rousseau. Como término y concepto, el altruismo fue introducido por Auguste Comte en la sociología a mediados del siglo XIX y desarrollado más tarde por Émile Durkheim (Adloff, 2016, p. 43). Los motivos morales y la capacidad de ponerse en el lugar de otra persona pueden considerarse condiciones para la entrega de donaciones que se basan en lazos sociales de empatía e identificación.

De acuerdo con una perspectiva que enfatiza la ausencia de una autoridad coercitiva supranacional, los realistas consideran la ayuda como un instrumento de política exterior que permite a los donantes perseguir sus intereses nacionales. Los neomarxistas, por su parte, entienden la cooperación como una manifestación contemporánea del colonialismo que ayuda a reproducir las relaciones capitalistas entre los países desarrollados y en desarrollo. Para los liberales, la ayuda es una proyección en el exterior de los valores nacionales y las fuerzas sociales, así como un instrumento utilizado por los Estados para promover la

interdependencia y la justicia internacional (Mawdsley, 2012, p. 258; Ayllón, 2007, p. 35; Noël & Thérien, 1995, pp. 525-526; Risse-Kappen, 1996)⁶².

Para explicar la cooperación desde el constructivismo social es necesario recurrir a la categoría anarquía, punto de partida de la contribución de Alexander Wendt. Para el académico, la interacción entre Estados ocurre en un sistema caracterizado por la anarquía, pero esta no tiene por qué conducir a la autoayuda (*self-help*). Wendt (1992, p. 396) demuestra cómo las concepciones egoístas de la seguridad no son una propiedad constitutiva de la anarquía y cómo la autoayuda y la política competitiva en búsqueda del poder pueden producirse causalmente mediante procesos de interacción entre los Estados, en los cuales la anarquía desempeña solo un papel permisivo. La interacción a través de las que se construyen las representaciones acerca del Otro, permite descubrir qué “cultura de la anarquía” se ha desarrollado y prevalece entre los actores. Incluso si el punto de partida para establecer las relaciones fue egoísta, el proceso de cooperación tiende a redefinir los motivos al reconstituir las identidades y los intereses en términos de nuevos entendimientos y compromisos intersubjetivos.

Este planteamiento es bastante opuesto al debate de realistas y liberales que afirman que la autoayuda es dada por la estructura anárquica de manera exógena al proceso. En una anarquía de dos, si el Yo es predatorio, “el Otro tiene que definir su seguridad en términos de autoayuda o pagar el precio correspondiente” (Wendt, 1992, p. 408). Wendt cuestiona esta afirmación al plantear que “la autoayuda y la política del poder no se derivan ni lógicamente ni causalmente de la anarquía, y que, si hoy nos encontramos en un mundo de autoayuda, eso se debe al proceso, no a la estructura. *Anarchy is what states make of it*” (Wendt, 1992, pp. 394-395).

Ahora bien, ¿cuáles son estas culturas de la anarquía que describen el sistema internacional?⁶³ Wendt sugiere tres tipos principales de anarquía: hobbesiana, lockeana y kantiana (1999,

⁶² Siguiendo a Katzenstein (1996) evitamos caer en un malentendido común que asume que las teorías materialistas son sobre el conflicto y, las culturales, sobre la cooperación. Aunque el neorrealismo tiende a predecir el conflicto, también se sugiere que las fuerzas materiales pueden llevar a la cooperación y, a la inversa, aunque los neoliberales tienden a centrarse en la cooperación, las explicaciones culturales del conflicto son igualmente posibles. El autor sugiere que toda teoría de la seguridad nacional, realista o no, debe adaptarse tanto a la cooperación como a la coerción.

⁶³ La anarquía debe considerarse como parte de lo que un Estado es y de lo que hace.

p. 257). En la cultura hobbesiana, los Estados se perciben como enemigos. La lógica de la anarquía de Hobbes es “la guerra de todos contra todos”. Los Estados son adversarios y la guerra es endémica porque los conflictos violentos son una forma de supervivencia. La anarquía hobbesiana dominó el sistema de Estados hasta el siglo XVII. A este tipo de anarquía el autor también le llama sistema de seguridad competitivo (Wendt, 1992, p. 400). La ganancia de uno es una pérdida para el otro. La acción colectiva en tal sistema resulta casi imposible. En la cultura de Locke, los Estados se consideran rivales, pero hay moderación pues estos no buscan eliminarse entre sí al reconocer el derecho a existir de los otros o su derecho como Estado soberano. La anarquía lockeana se convirtió en una característica del sistema de Estados modernos después de la paz de Westfalia⁶⁴ en 1648. En la anarquía lockeana o sistema de seguridad individualista, los Estados toman en consideración su propia seguridad, pero se preocupan primordialmente por las ganancias absolutas, más que por las relativas. Aun así, la acción colectiva es más probable. Finalmente, en una cultura kantiana, los Estados se perciben como amigos, resuelven los conflictos por vía pacífica y se apoyan mutuamente en caso de amenaza de un tercero (Wendt, 1999, p. 299). La cultura kantiana surgió después de la Segunda Guerra Mundial entre las democracias liberales consolidadas. Esta anarquía se corresponde con un sistema de seguridad cooperativo (Wendt, 1992, p. 400) donde la seguridad de cada uno se percibe como responsabilidad de todos. Los intereses nacionales son también los intereses internacionales. Esto equivale a una internacionalización del Estado (Wendt, 1999, p. 254).

Ahora bien, el grado de identificación de los Estados con la comunidad varía. Según el grado de desarrollo del Yo colectivo, se producirán prácticas de seguridad que serán, en grado variable, altruistas o prosociales. La identidad colectiva va a contribuir a reducir los problemas de acción colectiva. En un sistema de este tipo, los Estados no tienen interés en explotar a los Estados “amigos”, no por los costos (castigos) o los beneficios relativos (recompensas) de la acción, sino porque los consideran “amigos”. Este último es un planteamiento relevante para nuestra tesis. Ello significa que la identificación colectiva es una variable esencial en el proceso de interacción, cooperación o integración (Schünemann, 2010). En este proceso de identificación con el Otro ocurre un reajuste de las expectativas y

⁶⁴ Este modelo representa el mundo en términos de Estados-nación soberanos que ejercen una autoridad exclusiva sobre una población en un espacio territorial delimitado.

una construcción intersubjetiva de la realidad. Al argumentarse que en la interacción ocurre la transformación, se niega el supuesto del *mainstream* sobre la invariabilidad de las identidades y los intereses de los actores.

Para Wendt la transformación de la identidad y el interés ocurre en la medida en que evoluciona la cooperación (Wendt, 1992, p. 418). Por supuesto, este cambio no está exento de restricciones. La primera de ellas es que es un proceso incremental y lento. La segunda es que la evolución de la historia de la cooperación presupone que los actores no se identifiquen negativamente entre sí. Los actores tienen que estar interesados por las ganancias absolutas. En la medida en que la antipatía y la desconfianza los lleve a definir su seguridad en términos relativistas, será difícil que acepten las vulnerabilidades relacionadas con la cooperación. ¿Cómo los Estados pueden pensar en cambiar aquello a lo que deben su identidad? –se pregunta Wendt (1992, p. 419). La respuesta la encuentra en el interaccionismo simbólico de Mead, en particular en la posibilidad de distinguir entre la determinación social del Yo y la determinación personal de la elección, es decir, entre el Mí y el Yo (cf. Mead, 1934). El Mí es esa parte de la subjetividad que se define en términos de los Otros y el Yo es la parte de la subjetividad en la cual reside esta apropiación y reacción a los roles y su correspondiente libertad existencial.

Los actores, en principio, tienen la capacidad de adoptar nuevos roles para adaptarse a la situación comunicativa, lo que los dota de una condición de autorreflexión y crítica. Los procesos de identificación pueden basarse de manera general en el modelo de apropiación de roles de Mead (1934) por un lado, y en la capacidad del individuo de simpatizar con otros seres humanos, por otro lado. Cuando la empatía coincide con la simpatía se puede generar acción. Si la ayuda requerida es demasiado ardua, inútil o no apreciada, entonces la tendencia a sentir simpatía se desvanece rápidamente. Una expectativa de ayuda que se expresa directamente también puede interferir con la transferencia voluntaria de simpatía del donante, lo que lleva a reacciones negativas (Adloff, 2016, p. 42).

Como se explicó en el capítulo 1, las normas y reglas –más o menos institucionalizadas–, el discurso y la interacción comunicativa resultan indispensables para definir y mantener una estructura social de significados y sentidos intersubjetivos que contribuye a la formación y

consolidación de las identidades estatales y colectivas. Estas ideas conforman las llamadas estructuras normativas que orientan las acciones de forma general. Una clasificación ampliamente aceptada es la de Goldstein y Keohane⁶⁵ (1993, pp. 8-10) que las divide en: cosmovisiones (*world views*), vinculadas indisociablemente a la identidad de una sociedad y estables en el tiempo; las creencias normativas (*principled beliefs*), que establecen patrones de comportamiento aceptables en la sociedad; y las creencias causales (*causal beliefs*) sobre las relaciones causa-efecto legitimadas por una autoridad.

Existen tres vías causales a través de las cuales las ideas tienen el potencial de influir en los resultados de las políticas. La primera se deriva de la necesidad de los individuos de determinar sus propias preferencias o de comprender la relación causal entre sus objetivos y las estrategias políticas alternativas para alcanzarlos (*ideas as road maps*). En este camino, las ideas se vuelven importantes cuando los actores creen en los vínculos causales que estas representan o los principios normativos que reflejan. En la segunda vía, las ideas afectan las interacciones estratégicas, ayudando u obstaculizando los esfuerzos conjuntos para lograr resultados más eficientes (para todos los participantes los resultados deben ser al menos tan buenos como su statu quo) (*ideas as focal points*). Aquí las ideas contribuyen a los resultados en ausencia de un equilibrio único. Una vez que las ideas se insertan en las reglas y normas (*institutionalization*), estas restringen la política pública. Las políticas están influenciadas por estas hojas de ruta, por acuerdos en el pasado con algún punto focal, o por la existencia de algún patrón de coalición. Las ideas se vuelven importantes únicamente debido a los intereses y el poder de aquellos que las poseen (Goldstein & Keohane, 1993, pp. 12-13). Este análisis nos abre una agenda de investigación dentro del constructivismo social que busca explicar cómo ocurre el proceso de difusión de las ideas, las normas y las reglas y en qué dirección se da. El próximo apartado profundiza en la comprensión de este proceso.

2.2 Agente versus estructura: la ontología del debate en la cooperación

En el capítulo 1 de la tesis se planteó que en la epistemología reflectivista existen tres debates fundamentales que marcan una división principalmente ontológica. Teniendo en cuenta que

⁶⁵ Goldstein y Keohane no se inscriben en la corriente constructivista, pero reconocen que su división y conceptualización de las ideas intentan tender un puente entre las teorías racionalistas y las constructivistas y se embeben de los aportes de las psicologías cognitiva y social (1993, p. 7).

el auge de estos debates responde a contextos históricos particulares y a las diferentes geografías de la ciencia (Carlsnaes, 1992, p. 247), es conveniente ubicar el estudio de la cooperación al desarrollo en ambos extremos de la división agencia versus estructura, para luego –y lo que más nos atañe– analizar los enfoques que apuestan por la mutua constitución. Este ejercicio permitirá contribuir a la sistematización de los aportes constructivistas al estudio de la cooperación.

La dicotomía agente-estructura es política (Wight, 2006, p. 63). Se centra en la forma en que el contexto social (estructuras, instituciones y recursos culturales) modifica y forma la actividad social y la manera en que dicha actividad modela y forma a su vez el contexto. En términos generales, el problema agente-estructura se concentra en la cuestión de cómo se relacionan la creatividad y la restricción durante la actividad social y cómo se puede explicar esta coexistencia (Wight, 2006, p. 291). Las estructuras son hechos sociales⁶⁶ que se imponen a los actores individuales conformando sus identidades e intereses de tres maneras: 1) por medio de las opciones dadas dentro de los límites de las normas e ideas institucionalizadas; 2) la comunicación basada en ideas legitimadoras de conductas aceptables y no aceptables; y 3) las constricciones morales arraigadas que obligan a justificar las conductas apelando a normas institucionalizadas. Los estructuralistas dirigen su atención a una construcción normativa principalmente de arriba hacia abajo.

Keohane (1988, p. 380) afirmó que hay que entender cómo funcionan las instituciones para comprender las condiciones bajo las que tiene lugar la cooperación. La institución es un patrón general o una categorización de la actividad o un acuerdo particular construido por el hombre, organizado formal o informalmente (Keohane, 1988, p. 384). Dicho así, la institución es una norma en sí misma, lo que obliga al autor a recurrir al concepto de reglas para identificar los elementos que limitan la actividad, configuran las expectativas y prescriben roles. Finnemore y Sikkink (1998, p. 891) resuelven esta paradoja al afirmar que una diferencia entre norma e institución es la agregación, es decir, la definición de norma

⁶⁶ Cuando decimos que las estructuras son hechos sociales nos referimos a que esta no tiene una existencia concreta, sino abstracta, lo que no impide que existan relaciones reales. La estructura se refiere a las relaciones entre los elementos que construyen lo que Collier ha llamado *structuratum* (Collier, 1989, citado por Wight, 2006, p. 218). El *structuratum* está constituido por el conjunto de estas relaciones, entidades e instituciones que en sí mismas están estructuradas. Las reglas y los recursos son algunos de los elementos que forman parte de la estructura y que, según sugiere el autor, no deberían considerarse estructuras sociales en sí mismas.

aísla estándares de comportamiento únicos, mientras que las instituciones enfatizan la forma en que las reglas de comportamiento se estructuran y se interrelacionan (una colección de prácticas y reglas). Esta dicotomía no impide que Keohane reconozca que las instituciones pueden ser cooperadoras y conflictivas. Si las políticas facilitan el logro de los objetivos es porque prevalece la armonía y si, por el contrario, las políticas dificultan el logro de los objetivos, prevalece la discordia en la institución. Ni en armonía ni en discordia hay incentivos para cambiar el comportamiento, por lo que, para que la cooperación ocurra se requiere de una coordinación de políticas. Para Keohane, la cooperación internacional no depende necesariamente del altruismo, el idealismo, el honor personal, los propósitos comunes, las normas internalizadas o las creencias compartidas (valores); aquella se puede entender sin hacer referencia a estos, sin embargo, siempre tiene que encontrarse en una relación dialéctica con la discordia (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 383).

En contraste con estas afirmaciones, para el constructivismo las instituciones son fundamentalmente entidades cognoscitivas que no existen al margen –y no pueden entenderse al margen– de las ideas de los actores acerca de cómo funciona el mundo (Finnemore, 1998, p. 894; Wendt, 1992). Ambas corrientes coinciden en que, para que haya cooperación en la política mundial de una manera no esporádica, los seres humanos tienen que hacer uso de las instituciones.

Con esta afirmación nos adentramos en un conjunto de trabajos que dotan al sistema internacional y a los actores nacionales de mayor o menor influencia en el proceso de construcción normativa en el marco de la cooperación. En el sistema internacional existen los llamados regímenes internacionales, que se refieren a las instituciones que involucran Estados y/o actores transnacionales y que se especializan en temas particulares de las relaciones internacionales. Las organizaciones internacionales formales son instituciones intencionadas con reglas explícitas, asignaciones específicas de roles a individuos y grupos, y con capacidad de acción. A diferencia de los regímenes internacionales, las organizaciones internacionales pueden participar en actividades dirigidas por objetivos, tales como recaudar fondos, promulgar políticas y tomar decisiones discrecionales (Keohane, 1988, p. 384).

Desde una explicación de la teoría de juegos⁶⁷, los regímenes facilitan el desarrollo y el mantenimiento de la reputación y pueden incorporarse a las reglas generales de los actores para responder a las acciones de los Otros (Axelrod & Keohane, 1985, p. 237).

Cuando se estudian las instituciones internacionales, además de hablar de regímenes internacionales, los académicos se refieren al multilateralismo. Sin embargo, como demuestra Sanahuja (2013, p. 28) “el multilateralismo también parece ser principio rector, aspiración moral y/o elemento constitutivo de la identidad internacional y discurso de legitimación de la política exterior si se atiende a la actuación de los principales actores internacionales”. Aquí, la legitimidad es una cualidad subjetiva, relacional, entre el actor y la institución multilateral que afecta el comportamiento (Hurd, 1999). La legitimidad implica la voluntad de cumplir con las reglas o aceptar un orden político, incluso si ello va en contra de intereses nacionales específicos en un momento determinado (Hurrel, 2007).

En el mundo en desarrollo el apego al multilateralismo se manifiesta en el armazón institucional y normativo que conforma el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. En el buen funcionamiento de estas instituciones, los principios de autodeterminación y soberanía tienen un papel constituyente del orden multilateral para una sociedad internacional de Estados soberanos. El principio de soberanía define una aspiración y una necesidad de cooperación derivada del carácter esencialmente societario del sistema internacional. Estos principios actúan como normas constitutivas de la realidad estatal, por ello esta última no debiera entenderse solo, ni principalmente, como una expresión del poder soberano del territorio (Sanahuja, 2013, pp. 28-31; Habermas, 1998).

En la construcción de las instituciones multilaterales, las influencias estatales son más fuertes en una etapa temprana del ciclo de vida de la norma, mientras que disminuyen significativamente una vez que la norma se institucionaliza en el sistema internacional. Esta internalización se corresponde con la tercera etapa del ciclo de vida de una norma (Finnemore, 1998, p. 893, 895; Finnemore & Sikkink, 1998). Por otra parte, tres procesos

⁶⁷ Los modelos de la teoría de juegos se utilizan para analizar cómo las estructuras materiales proporcionan incentivos para determinados comportamientos. Esta perspectiva se centra en cómo contener o gestionar conflictos dados, descuidando las estrategias para resolverlos mediante la transformación de las identidades e intereses subyacentes. El problema analítico de la gestión del conflicto y el orden se reduce así al problema de equilibrar o lograr la cooperación entre competidores dados de forma exógena (Katzenstein, 1996).

generan, mantienen y cambian las normas políticas: 1) ecológico, 2) social, 3) e interno. Los procesos ecológicos se derivan del patrón de relaciones entre los actores y su entorno. Los procesos sociales se derivan de las relaciones entre los propios actores. Y, como implica el término interno, estos procesos son reductibles a los actores individuales, mientras que los procesos ecológicos y los sociales no lo son (Kower & Legro, 1996, p. 470).

Se plantea que las normas canalizan y regulan el comportamiento y a menudo limitan el rango de elección y restringen la acción de los actores. Esta afirmación es importante resaltarla pues, si el comportamiento no se ve limitado por la restricción normativa, habría que encontrar respuestas al incumplimiento de la norma o incluso a la ausencia completa de la norma. Por otra parte, esta producción de orden social implica que las organizaciones internacionales poseen cierta autoridad conferida por los Estados en diferentes grados y clase. Esta afirmación pone en desacuerdo al constructivismo con gran parte de la teoría de las Relaciones Internacionales, que presume que solo los Estados pueden poseer autoridad porque la soberanía es la única base de la autoridad (Barnett & Finnemore, 2004, p. 5).

La autoridad de las instituciones multilaterales se materializa en la transformación de la información en conocimiento al darle significado, valor y propósito en la vida social. Como autoridades, las organizaciones internacionales pueden usar su conocimiento para ejercer el poder de dos maneras. Primero, pueden regular el mundo social alterando el comportamiento de los Estados y los actores no estatales al cambiar los incentivos para la toma de decisión. En segundo lugar, se puede entender el poder que ejercen las organizaciones internacionales al verlas como burocracias que contribuyen a constituir el mundo, al crear nuevos intereses, actores y actividades sociales. Esta capacidad puede entenderse como “poder de construcción social”. Las organizaciones internacionales usan su conocimiento para ayudar a crear la realidad social. Estas instituciones no son cajas negras que responden a estímulos externos –por ejemplo, las peticiones de los Estados– de manera obvia o sin problemas. Con el tiempo, estas organizaciones desarrollan fuertes culturas burocráticas⁶⁸ que moldean la forma en la

⁶⁸ Barnett y Finnemore (2004, p. 19) definen la cultura burocrática como “las soluciones que son producidas por grupos de personas para resolver problemas específicos que enfrentan en común. Estas soluciones se institucionalizan, recuerdan y pasan como las reglas, los rituales y los valores del grupo”. Las reglas burocráticas dan forma a las actividades, entendimientos, identidad y prácticas de la burocracia y, en consecuencia, ayudan a definir la cultura burocrática.

que se interpretan las peticiones externas y los tipos de respuestas que la organización considerará y, eventualmente, implementará (Barnett & Finnemore, 2004, pp. 6-9). Así, las organizaciones crean un discurso compartido, símbolos y valores para su personal. Estos elementos compartidos, a su vez, generan una identidad de grupo para la organización y estructuran las interacciones entre los que están dentro de ella. También crean un límite entre la organización y el mundo externo y proporcionan a la organización formas de explicar ese mundo. Esto explicaría la independencia que logran tener esas organizaciones para actuar dentro del sistema internacional, guiando la acción, pero no determinándola. La acción, a su vez, determina la evolución y el contenido de las reglas (Barnett & Finnemore, 2004, p. 20). Esta capacidad de la estructura, Barnett y Duvall (2004) la nombran poder estructural, que permite conformar las estructuras que distribuyen capacidades, predeterminan opciones a través de costes de oportunidad y constituyen los intereses de unos actores respecto de otros.

En general, a las organizaciones internacionales se les reconocen cuatro tipos de autoridad: autoridad racional-legal, autoridad delegada (por los Estados), autoridad moral (protege algunos principios ampliamente compartidos y, a menudo, utiliza al Estado como base si se requieren acciones autorizadas) y autoridad de experto (Barnett & Finnemore, 2004).

Obviamente las élites o los burócratas, en palabras de Barnett y Finnemore (2004, p. 20), desempeñan un papel fundamental en la emergencia de la norma. A medida que estos evalúan el desempeño pasado y lidian con los cambios en su entorno (nuevas restricciones de recursos o peticiones impuestas por actores poderosos), adaptan y reinterpretan las reglas existentes. Las burocracias crean reglas que dan forma a la acción futura, pero la acción, a su vez, determina la evolución y el contenido de dichas reglas. Nótese que evitamos antropomorfizar al Estado al referirnos directamente a la capacidad de influencia de los agentes en la vida política de las instituciones, evitando así considerar al Estado como una persona. Entender a los agentes como “agentes de algo” nos permite vincular la agencia con el poder que acumulan los agentes en virtud de su posición en un contexto social determinado (Wight, 2006, p. 212).

Rara vez está claro qué es la agencia, qué significa ejercer la agencia o quién podría ser (Wight, 2006, p. 178). Keohane plantea: “la forma en que los líderes de los Estados conceptualizan sus situaciones se ve fuertemente afectada por las instituciones de relaciones

internacionales: los Estados no solo forman el sistema internacional, sino que están conformados por sus convenciones, particularmente por sus prácticas” (Keohane, 1989, p. 6, citado por Wight, 2006, p. 178). Aquí Keohane pasa de considerar a los líderes de los Estados como agentes a considerar al Estado como agente. Una muestra más de cuán arraigado está este problema en la disciplina. Esto invita a establecer distinciones que se irán abordando a lo largo del capítulo hasta llegar a una consideración más integradora de mutua constitución que resuelva la división ontológica.

La literatura sobre la política burocrática y la teoría de la agencia complican la comprensión de este proceso de construcción normativa al sugerir que la organización no actuará necesariamente de acuerdo con sus intereses si las personas que la integran tienen intereses diferentes (Keohane, 1988, p. 388). Ello remite una vez más al dilema de la autonomía de las organizaciones y su comprensión desde un punto de vista de los agentes del Estado.

Desde la Psicología Social se aportan otras soluciones para justificar el cambio de identidad o la gestión de la identidad que realizan los agentes. En ese sentido se proponen tres estrategias: 1) la movilidad social, 2) la competencia social y 3) la creatividad social. En la primera, los grupos con un estatus inferior pueden emular los valores y las prácticas del grupo con estatus superior para obtener su admisión. En la segunda estrategia, los grupos buscan mejorar la posición relativa del grupo en lugar de maximizar la riqueza o el poder. En la tercera estrategia, si la estructura de poder es inmutable, los miembros del grupo pueden lograr un carácter distintivo positivo mediante la creatividad social y redefinir así el valor de lo que se considera una característica negativa (Welch, 2011, pp. 65-67). En estas estrategias los agentes (las élites) tienen un papel decisivo en el comportamiento del Estado, lo que puede suponer incluso incumplir la norma internacional.

Johnstone (2004) resuelve este inconveniente⁶⁹ de otra manera, al afirmar que participar en el sistema internacional hace tomar distancia de los intereses nacionales pues se juegan las reglas internacionales. Desde una perspectiva constructivista, las inquietudes sobre la reputación y el estatus se relacionan con la sensación de ser parte de una comunidad y de ser socializados en sus normas. A medida que los actores gubernamentales y no gubernamentales

⁶⁹ También afirman hacerlo Barnett y Finnemore (2004) cuando plantean que las instituciones poseen autoridad.

interactúan, generan e interpretan normas internacionales que luego internalizan. A través de este ciclo repetido de interacción, interpretación e internacionalización, el derecho internacional adquiere rigidez, los Estados adquieren su identidad y las naciones obedecen al derecho internacional (Johnstone, 2004, pp.188-189). Los regímenes internacionales proveen a los Estados de reputación⁷⁰ mediante procesos discursivos que otorgan tres tipos de poderes: poder productivo, poder institucional y poder obligatorio. Cuanto más vinculados están los Estados con regímenes internacionales, más valiosa es la reputación de confiabilidad.

El poder productivo tiene un papel importante en la explicación del comportamiento en la sociedad internacional, tanto para los académicos que defienden teorías más estructuralistas, como para los que se ubican en el otro extremo de la ontología. El poder productivo es producción socialmente difusa de subjetividad e identidad que ubica en posición de ventaja a unos actores respecto de otros y que otorga significación a las prácticas y las relaciones sociales (Barnett & Duvall, 2004). Refiriéndonos a la agencia (Estado), se plantea que el poder⁷¹ y la gobernanza se intersecan en:

- 1) El poder productivo que ayuda a construir a los actores y la elección institucional. Debemos preguntarnos qué instituciones se eligen y por qué, siendo el poder casi siempre el determinante en esta elección. Se elige una institución u otra de acuerdo con lo que interesa controlar.
- 2) La condicionalidad y la coerción, la primera tiene un componente consensual y sugiere preguntas sobre cómo evaluamos que el orden legal internacional adquiera un carácter cada vez más solidario –por ejemplo, en las actitudes cambiantes y más permisivas de la sociedad internacional hacia la intervención humanitaria.
- 3) El poder y el proceso legal internacional como capacidad para actuar y argumentar en un momento crítico en función de cristalizar la nueva norma que se busca socializar.

⁷⁰ Keohane (1988) coincide en esta afirmación.

⁷¹ Desde un punto de vista filosófico, el Estado no ejerce poder, sino que restringe la actuación de los agentes encarnados en él y les permite actuar. Son estos agentes los que activan los poderes y capacidades del Estado inscritos en sus instituciones (Wight, 2006, p. 222).

- 4) Finalmente, la desigualdad de la interdependencia que hace referencia a relaciones en las que los actores no son iguales y por lo tanto unos son más dependientes que otros. (Hurrell, 2004, pp. 37, 40-41)

Por consiguiente, a la pregunta ¿en qué está arraigada la gobernanza global?, la respuesta sería en el poder, las instituciones o ambos (Adler & Bernstein, 2004, p. 295), pero solo dentro del orden social o la realidad social que produce el conocimiento o las epistemes. Esto significa que no solo el conocimiento de fondo es productivo de las instituciones, sino que también la esencia de la gobernanza global debe comenzar con el conocimiento que las personas comparten y selectivamente unen a la realidad material.

El Estado y la difusión de normas

Si para el neorrealismo las instituciones son reflejos simples del poder estatal y de los intereses de los Estados hegemónicos, para autores como Hurrell (2004), el poder del Estado está cada vez más determinado por la capacidad de los gobiernos para alinear sus intereses con los de la sociedad civil y para utilizar a su favor las coaliciones transnacionales. Debido a que estas relaciones varían de un Estado a otro, los Estados también tienen capacidades muy diferentes en estos ámbitos. Esta afirmación podría generalizarse diciendo que los países con políticas más pluralistas se adaptan fácilmente a los cambios, mientras que a muchos países en desarrollo les resulta más difícil, tal vez debido a las sensibilidades políticas internas o a tradiciones heredadas de una política exterior muy estatista (Hurrell, 2004, p. 48). El poder del Estado también va a depender en cierta medida de la capacidad de configurar procesos sociales, políticos y económicos a través de los cuales evolucionan las nuevas normas internacionales. En ese sentido, la norma, una vez más, ocupa un lugar importante entre las opciones de gobernanza que pueden promover los países y, a diferencia de las explicaciones antes expuestas, el proceso de socialización ocurre de abajo hacia arriba.

En general los constructivistas sugieren dos mecanismos de difusión de normas a nivel nacional: 1) la presión social sobre las élites políticas, y 2) la dinámica de aprendizaje de las élites. Checkel (1997a, pp. 478-479) retoma este debate para argumentar que los mecanismos de difusión de las normas varían en función de la estructura nacional. Para ello se apoya en cuatro tipos de estructuras: a) liberal, b) corporativista, c) estatista y d) el Estado por encima

de la sociedad. Esta clasificación permite teorizar más allá de los aportes realistas y constructivistas al incorporar las estructuras nacionales como una variable intermedia.

Retomando el planteamiento del conocimiento como productivo de las instituciones, Adler y Bernstein (2004) lo definen como un conjunto acumulativo de conocimientos normativos, ideológicos, técnicos y científicos que los individuos llevan en sus cabezas y que pueden almacenarse en libros, bibliotecas y planes técnicos y tecnologías. Las epistemes son el conocimiento intersubjetivo de fondo, los entendimientos colectivos y el discurso que adopta la forma de disposiciones y prácticas humanas que los seres humanos utilizan para dar sentido al mundo. En pocas palabras, el conocimiento puede convertirse en un atributo o cosa que los individuos o grupos utilizan para lograr alguna meta u objetivo bajo las objeciones de Otros. El conocimiento también puede ser una capacidad que convierte a las personas en expertos y a los cursos de acción en políticas veraces, apropiadas, eficientes o racionales. De esta manera, la relación entre poder y conocimiento podría ser un tipo de poder obligatorio. La episteme no se refiere a la mera imaginación social; más bien desempeña un papel disposicional en la estructuración de la acción, sin embargo, los agentes se basan en estas disposiciones para actuar intencionalmente. La relación entre epistemes y poder no es una de producción o constitución de subjetividad por parte de las primeras. Sin embargo, las epistemes en sí mismas están constituidas por, y son el producto de, las relaciones y los agentes sociales, que están dotados de la autoridad para determinar el conocimiento válido (Adler & Bernstein, 2004, pp. 296-297).

Jürgen Habermas señala la relación entre poder y conocimiento en la sociedad moderna. Para Habermas (1982), el conocimiento humano se relaciona con tres tipos de “intereses”: técnico, relacionado con la comprensión y el control de las fuerzas de la naturaleza; práctico, sobre la creación y el mantenimiento del orden en la comunidad; y emancipatorio, para identificar y eliminar las limitaciones y constricciones sociales que afectan a los seres humanos. Los tres constituyen conocimiento, y ninguno de ellos está al margen de los valores.

Las epistemes forman comunidades epistémicas. Este término comenzó a emplearse a finales de los años ochenta para referirse al conocimiento como maximizador de la utilidad para lograr los fines con mayor eficacia. Aunque no existe una corriente única dentro de este enfoque, se coincide en que los grupos con un conocimiento especializado a menudo

comparten visiones del mundo. El conocimiento técnico nunca tiene un valor neutral, sino que viene acompañado de una serie de entendimientos normativos compartidos que lo hacen significativo y lo dotan de poder en la vida social (Adler & Bernstein, 2004, p. 296, 1992; Finnemore & Sikkink, 2001, p. 402; Haas, 1992). Un conocimiento que se reconoce como legítimo dotará a la agencia de validez epistémica. Esta validez hace referencia a normas ampliamente aceptadas, el conocimiento científico, las creencias ideológicas históricamente reconocidas, entre otros (Adler & Bernstein, 2004, p. 303).

Las ideas normativas de la ciencia, tal como son transmitidas por las comunidades epistémicas, son más que un recurso que alienta a los Estados a actuar de manera consistente con el conocimiento en cuestión, por ejemplo, luchar contra la pobreza y el hambre. El impacto internacional de estas normas puede ir más allá de la coordinación de políticas entre los actores y tener un efecto de mayor alcance, como podría ser la reproducción o transformación de identidades e intereses, sobre la base de los cuales se conciben nuevos tipos de alianzas de gobernanza global (Adler & Bernstein, 2004, p. 301). En definitiva, las comunidades epistémicas llaman la atención sobre el impacto del conocimiento científico en los procesos de cooperación internacional. La cooperación internacional emerge, cambia y decae junto con los significados y expectativas compartidos y, por lo tanto, depende de si las élites tomarán la decisión racional de aprender o no (Adler, 1992, pp. 104-105).

Estas alianzas o coaliciones implican que un grupo de Estados se une con un fin común. Las coaliciones pueden ser de dos tipos: coaliciones de oposición (*bloc type*) y coaliciones temáticas (*issue-based*) por un lado, y coaliciones de equilibrio⁷² y coaliciones de *bandwagon*, por otro (Narlikar, 2013). Las coaliciones de oposición consisten generalmente en Estados que comparte una identidad común y creencias que a menudo trascienden especificidades temáticas. Por lo tanto, intentan adoptar posiciones colectivas en una variedad de áreas temáticas y en el tiempo. Las coaliciones temáticas, por otra parte, se forman para abordar un problema particular e inmediato y tienden a desintegrarse fácilmente, ya sea porque se ha respondido a la amenaza o porque los miembros enfrentan amenazas de

⁷² La mayoría de las versiones de la teoría del equilibrio de poder postulan tres tipos de Estados en el sistema, cada uno de los cuales realiza ciertos compromisos y promulga roles: un Estado o grupo de Estados agresor, un grupo de Estados defensor y un grupo equilibrador o *balancer* (Holsti, 1970, p. 234).

mayor preocupación para ellos en otras áreas temáticas y cambian sus objetivos en consecuencia. Aunque las coaliciones temáticas y las de oposición combinan características de ambos tipos, en la mayoría de las coaliciones se puede encontrar una base dominante de un tipo u otro (Narlikar, 2013, pp. 565-566).

Las coaliciones se relacionan una vez más con los intereses de los poderes en ascenso y con la capacidad y la disposición de estos actores para asumir responsabilidades de liderazgo internacional y además permiten observar cómo diferentes visiones del orden global entran en conflicto o se refuerzan entre ellas. Narlikar (2013, pp. 67-69) observa que una tendencia general hacia el *bandwagoning* es más probable en un sistema que muestra características de unipolaridad, mientras que el equilibrio sugeriría multipolaridad o no polaridad. Especialmente en un orden multipolar o no polar, se esperaría al menos algún conflicto en cuanto a las normas y visiones del orden global que antiguos y nuevos actores traen a discusión. Rara vez las potencias en ascenso buscan socializar agendas alternativas de forma aislada; por el contrario, forman coaliciones interestatales con otros actores y, a menudo, actúan en instituciones multilaterales para promover sus opiniones sobre cómo deben proporcionarse los bienes públicos. Sin el interés emancipatorio, el conocimiento sobre la sociedad estaría incompleto (Habermas, 1982). Narlikar plantea que las estrategias para crear coaliciones muestran la visión particular del orden global que los Estados defienden. Por ejemplo, recurrir a la justificación pragmática de sus peticiones puede sugerir un ajuste potencial en mayor sintonía con las normas predominantes del orden global; mientras que la justificación de estas demandas a través de una apelación a valores, puede indicar la promoción de una agenda alternativa impulsada por una visión diferente del orden global.

2.3 La mutua constitución

En un intento por resolver esta división ontológica abordada en el apartado anterior, surgieron dentro de la teoría social, dos perspectivas que abordan esta relación y buscan relacionar agencia y estructura. Por un lado, el enfoque morfogenético, más comúnmente asociado con Margaret Archer. Por otro lado, el enfoque de la estructuración, generalmente vinculado al trabajo de Anthony Giddens, Roy Bhaskar y Pierre Bourdieu (Wight, 2006, p. 69). En esta última tradición existen dos formas de teorizar sobre las propiedades del Estado. La primera es en términos de su estructura organizativa interna y la segunda, en términos de las

relaciones externas o sociales de las que forma parte el Estado (Wendt, 1987, p. 343). Si bien Wendt (1987) intenta desarrollar una investigación basada en la mutua constitución mediante un enfoque holista o estructuralista, más que individualista o *actor-centered*, su énfasis recae en la estructura normativa o ideacional, más que en la distribución de capacidades materiales. El autor es estructuralista cuando afirma: “las instituciones internacionales pueden transformar las identidades e intereses estatales” (Wendt, 1992, p. 394)⁷³.

Con este planteamiento los académicos que defienden la mutua constitución estarán parcialmente de acuerdo. Como Archer (1985, citado por Wight, 2006) ha argumentado, la concepción de dualidad de Giddens –en la que se basa Wendt⁷⁴– excluye la posibilidad de analizar la interacción empírica entre acción y estructura, pues se presuponen ontológicamente. Desde una división entre agente y estructura, la distinción entre estructuras nacionales e internacionales parece insostenible y se considera que los agentes se encuentran dentro de una pluralidad de restricciones y habilitaciones estructurales, algunas internas, otras internacionales. En consecuencia, se puede considerar que los intereses sociales varían según el entorno estructural de los agentes. Como los agentes se enfrentan a contextos estructurales diferentes, adquieren intereses e identidades también diferentes (Wight, 2006, p. 292). En ese mismo sentido, sería más conveniente decir que la agencia no es específica del agente. La agencia, aunque solo se manifiesta a través de las prácticas de los seres humanos, también reside en contextos estructurales. Asimismo, la soberanía, como regla constitutiva del orden internacional, es a la vez medio y resultado de las prácticas internas y externas de los Estados. Proporciona el significado mismo de lo que es interno y lo que es externo y es constitutivo de las identidades e intereses de los agentes involucrados (Wight, 2006, p. 293). En un enfoque de mutua constitución entre agencia y estructura, en términos de causalidad ninguno sería anterior, o predominante, como “primera causa”.

Wight (2006, pp. 296-297) desarrolla un modelo de mutua constitución donde demuestra que la estructura es completamente relacional. Todas las prácticas sociales tienen lugar dentro de

⁷³ En relación con la falta de atención a las microfundaciones, los constructivistas en general dan prioridad a la estructura sobre la agencia, a pesar de que sostienen que son mutuamente constitutivas y que ninguna de ellas debe considerarse aislada (Katzenstein 1996, p. 513; Kowert & Legro, 1996, p. 469; Ruggie, 1998, p. 864).

⁷⁴ Por dualidad de estructura, Giddens (1979, p. 5) se refiere a la recursividad esencial de la vida social, tal como está constituida en las prácticas sociales. La estructura entra simultáneamente en la constitución del agente y en las prácticas sociales y “existe” en los momentos generadores de esta constitución.

un conjunto de condiciones que permiten ciertas acciones y restringen otras. Estas condiciones vienen diferenciadas en varias formas y abarcan cuatro planos dentro de los cuales se lleva a cabo la actividad social. El primer plano de la existencia humana es el de nuestras transacciones materiales con la naturaleza. El autor reconoce que en ocasiones el aspecto material de la vida social puede ser el más apremiante, por ejemplo, la pobreza y la guerra. El segundo plano de la existencia humana es el de la actividad intra- e intersubjetiva. El tercer plano es el de los roles sociales. El cuarto plano de la actividad social es el de la subjetividad personal, donde se da importancia a las características individuales. La forma en que se asume el rol depende de la persona específica que lo ocupa; por tanto, ni el rol ni los entendimientos intersubjetivos que lo gobiernan ni el contexto material en el que se sitúa el rol determinan completamente la práctica del rol.

Este argumento es bastante similar al de Breuning (2011) que, si bien es de mutua constitución, pone énfasis en los agentes cuando plantea que las élites permiten la difusión normativa y que esta no puede explicarse del todo sin hacer referencia a los tomadores de decisión. Las percepciones de las élites están ancladas en la identidad social y la cultura heredada. En el ámbito académico se explica el cambio de la política exterior mediante tres factores: las comunidades epistémicas (nivel internacional), la coincidencia cultural o la armonía entre el Estado y su sociedad (nivel estatal) y los tomadores de decisiones que actúan como *gatekeepers* (nivel individual). Para que ocurra un cambio en la política exterior deberían coincidir cambios en las condiciones estructurales fundamentales, un liderazgo político estratégico y una crisis de algún tipo. En este proceso será más probable que las normas internacionales se acepten con mayor facilidad cuando pueden construirse o reconstruirse de manera congruente con los valores nacionales preexistentes. Una vez más la autora otorga peso a los agentes cuando sugiere que la adaptación de las normas internacionales a la luz de los valores culturales nacionales está supeditada al interés de responder a esos valores domésticos por parte de los tomadores de decisión. A falta de tal interés es difícil que se cree una coincidencia cultural. Además, quienes toman las decisiones pueden convencer fácilmente a la audiencia nacional de sus políticas (Breuning, 2011, pp. 123-145). Aquí es importante resaltar que en caso de que este proceso de convencimiento de los agentes hacia la sociedad no ocurra, habría que preguntarse por qué no sucede.

La propuesta de Carlsnaes (1992) constituye un aporte relevante para avanzar en la resolución de la dicotomía agente versus estructura. El autor retoma el enfoque morfogenético de Archer y plantea que el tema crucial para el análisis de la política exterior es la cuestión de cómo conceptualizar el comportamiento interestatal en términos tanto de elección humana como de determinación social sin caer en el reduccionismo. Considerando las ramificaciones empíricas de la división ontológica, el análisis de la política exterior que se realiza tiene en cuenta que las categorías discursivas que informan a los actores sobre la política exterior también ayudan a configurar las instituciones internacionales y otras estructuras (Carlsnaes, 1992, p. 262).

En primer lugar, la propuesta de Carlsnaes (1992, p. 254) intenta resolver el problema actor-estructura. Su punto de partida en sí mismo “resuelve”⁷⁵ la dicotomía. El autor sustrae del planteamiento ontológico a la agencia y la sustituye por los actores. La explicación de la política exterior se realiza en términos de un enfoque tripartito que consiste en una dimensión estructural, una *dispositional*⁷⁶ y una intencional.

Las condiciones objetivas y la configuración institucional integran la dimensión estructural y establecen una relación de causalidad con la segunda dimensión llamada *dispositional*, que tiene que ver con el nivel individual o de agencia. En esta dimensión se incluyen las percepciones y los valores que influyen en las elecciones y las preferencias de los agentes. Las preferencias y las opciones integran la dimensión intencional, que tiene una relación de tipo teleológica con la acción de política exterior (marcada con la flecha intersecada por un cuadrado), es decir que tiene como fin la acción y no es una “causa de” esta.

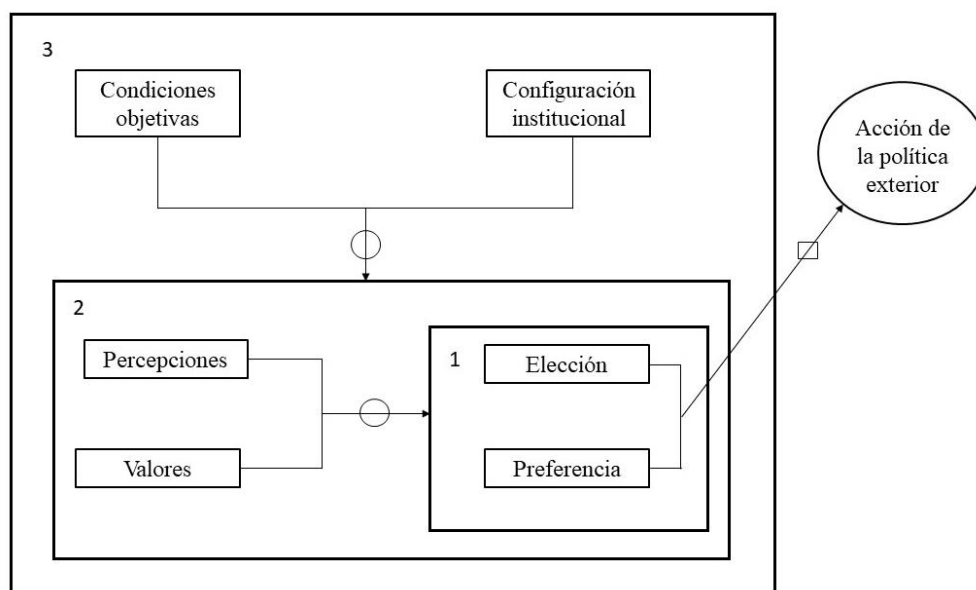
Entre la dimensión estructural y la *dispositional* existe una relación de causalidad, y entre esta última y la dimensión intencional, también. El enfoque analítico subyacente es que tanto

⁷⁵ Carlsnaes (1992, pp. 250-253) realiza una explicación detallada de esta decisión mediante el análisis de cuatro enfoques.

⁷⁶ El término disposicional no aparece en el Diccionario de la Lengua Española por lo que se ha optado por no traducirlo de su original en inglés. *Dispositional*, condición de disponer, se refiere a un estado mental con referencia a algo, una inclinación que permite tomar decisiones (*Thesaurus Dictionary*). Según esta definición, su traducción más próxima al castellano sería: predisposición, desde el punto de vista psicosocial, y expectativa, desde el punto de vista de las Relaciones Internacionales. Cabe recordar que el constructivismo plantea que, en este proceso de creación de significados intersubjetivos, el Yo, sobre la base del conocimiento tentativo del Otro, construye sus respuestas futuras en el proceso de interacción social (Wendt, 1992, p. 406). La palabra predisposición tiene una connotación mucho más individual que el término *dispositional*, por lo que no se considera pertinente su uso.

los factores estructurales como las instituciones o las reglas son lógicamente anteriores y posteriores a toda acción que los afecte y que, una acción como una política, lógicamente antecede y sucede a los factores estructurales que la condicionan. Toda solución específica que se proponga para el problema agencia-estructura, debe incluir, como mínimo, la noción de que los agentes producen y reproducen, a la vez que están determinados por las estructuras sociales internacionales y nacionales (Carlsnaes, 1992, p. 260).

Figura 3: Modelo explicativo de la acción de política exterior de Carlsnaes



Fuente: Carlsnaes (1992, p. 260, figura 1)⁷⁷.

Como se observa, el autor logra integrar diferentes niveles de análisis e incluir categorías sociocognitivas como los valores y las percepciones. Los factores estructurales (las instituciones) se incluyen como variables explicativas de la acción, pero sobre todo como cognitivamente mediados por los actores involucrados. Estos factores no “causan”⁷⁸ que los actores se comporten de una manera determinada, pero proporcionan las condiciones restrictivas bajo las cuales los actores contingentes necesariamente tienen que operar. La actividad de política exterior es el resultado de decisiones de consenso basadas en ideas en las tres dimensiones.

⁷⁷ Traducción propia del original.

⁷⁸ No son variables causales en el sentido comúnmente entendido dentro de la filosofía analítica de la acción (Carlsnaes, *Op. cit.*, p. 255).

El aporte de Carlsnaes contribuye a la discusión más general del constructivismo que concibe la cooperación como la expresión, a través de la política exterior y de la acción multilateral, de los valores humanitarios y de solidaridad que dan cohesión a una sociedad y contribuyen a definir su identidad. Dado que no existe una autoridad política centralizada que asegure que estos valores se pongan en práctica, los Estados recurren a instrumentos de la política exterior, como la ayuda externa y la acción multilateral, para corregir los desequilibrios presentes en el sistema internacional (Lumsdaine, 1993).

2.4 Hacia una propuesta de esquema explicativo de la cooperación internacional

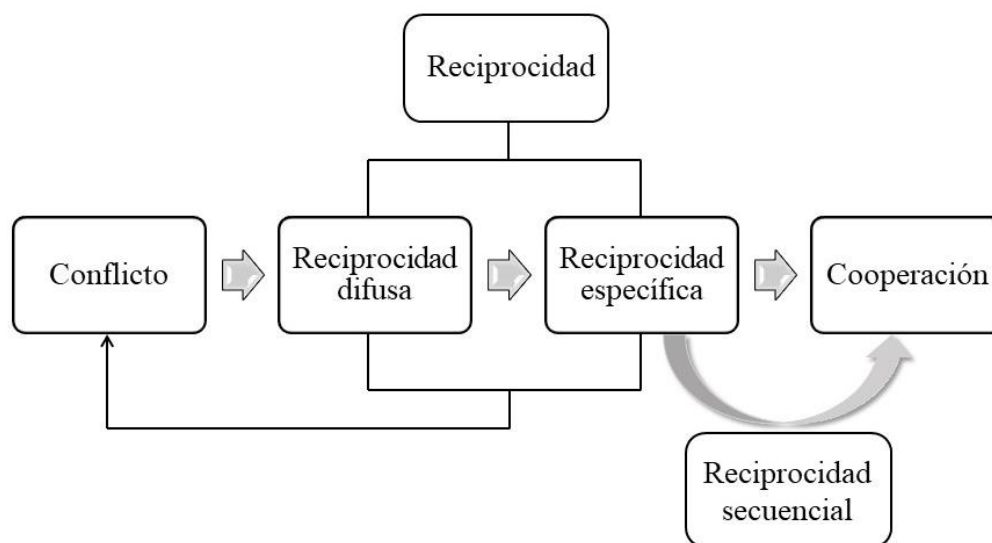
Llegados a este punto conviene proponer un esquema integrador que explique la cooperación internacional basándonos en el análisis teórico realizado a lo largo de la primera parte de esta tesis. Si bien la teoría constructivista no ofrece un concepto de cooperación, los académicos coinciden en considerarla como un problema más cognitivo que conductual. La ayuda exterior no puede explicarse únicamente a través de los intereses políticos, pues las concepciones morales inciden en la política internacional. Estas consisten en: 1) la transferencia sistemática hacia lo internacional de las nociones sobre los valores de justicia y desarrollo; 2) el diálogo social y moral que constituye a la sociedad internacional; 3) el conjunto de significados normativos implícitos en los regímenes internacionales y las respectivas actividades que emanan de éstos, tales como la ayuda (Lumsdaine, 1993, p. 5).

Aunque Lumsdaine no ahonda en la condición de mutua constitución entre agencia y estructura, su enfoque de la moralidad adquiere características propias gracias a un proceso que se da desde la política interna hacia el sistema internacional y al revés. La práctica, además, es fundamental en la redefinición de lo que se considera moral. Si bien coincidimos con los aportes de Lumsdaine y la moralidad que subyace en el acto de cooperar, el autor tampoco define la cooperación, lo que nos lleva a considerar otros aportes provenientes de corrientes como el institucionalismo y la sociología.

A partir de la teoría de juegos, Axelrod (1984/1992) teoriza esta categoría para explicar el comercio exterior y la estudia a partir de la reciprocidad. La reciprocidad puede ser específica en cuanto a los derechos y deberes establecidos, o difusa cuando existen algunas normas de obligación. En Relaciones Internacionales se asocia reciprocidad con equivalencia de

beneficios. Axelrod define la reciprocidad como los intercambios de valores aproximadamente equivalentes en los cuales las acciones de cada parte dependen de las acciones previas de los demás, de tal manera que el bien siempre se devuelve con bien y el mal con mal (Keohane, 1986, p. 8). La reciprocidad puede tener un carácter coercitivo, puede ocurrir por ejemplo por miedo a la represalia y puede llevar a disputas cuando los actores tienen percepciones diferentes de las experiencias pasadas (Axelrod & Keohane, 1985, p. 245). Un patrón de reciprocidad difusa se mantiene por un sentido generalizado de obligación (Keohane, 1986, p. 20). Una reciprocidad que se repite en el tiempo (secuencial) promueve la cooperación a largo plazo de manera mucho más efectiva que el simple intercambio simultáneo (Keohane, 1986, p. 22). La siguiente figura muestra de manera gráfica este modelo.

Figura 4: Teoría del comportamiento cooperativo de Axelrod



Fuente: Elaboración propia a partir de Keohane (1986).

Como se muestra en el esquema, la cooperación se opone al conflicto, mientras que la reciprocidad difusa se encuentra más cercana a una situación conflictiva y la reciprocidad específica, más cercana a la cooperación. En cualquier caso, ambas pueden desembocar en conflicto. Ahora bien, en la situación experimental que inspiró esta teorización, los actores no interactúan, obviándose la importancia de la interacción para el aprendizaje y los efectos de la interdependencia (Wendt, 1999, p. 346).

Asimismo, se plantean tres condiciones para que la reciprocidad específica se transforme en cooperación:

- 1- Los intereses en común.
- 2- Las características de la acción estratégica que influyen en la propensión de los actores a cooperar (*“the shadow of the future”*).
- 3- El número de “jugadores” y su influencia hegemónica sobre los otros (Axelrod, 1984/1992; Keohane, 1986).

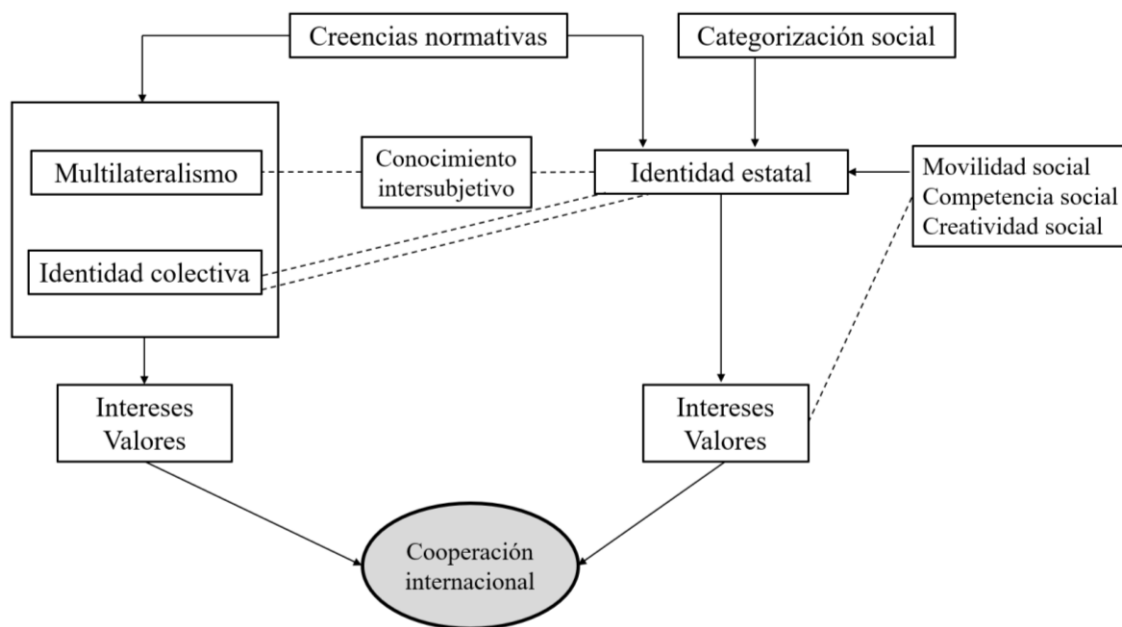
Estas condiciones son contrastables con un concepto de cooperación con fuertes raíces sociológicas que la entiende como “toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias” (Calduch, 1991, p. 88). Ambas corrientes incluyen los intereses compartidos por los actores y las características propias de la acción. En la teoría de juegos estas características se refieren a los mecanismos institucionales, mientras que para Calduch son actividades coordinadas que implican ciertas reglas formales o informales entre los actores.

Si partimos de la premisa de que todos los actores analizados en esta tesis cooperan, ello permite prescindir del conflicto y de la discordia según la definición de Axelrod. Ahora bien, ello no implica que neguemos la existencia del conflicto en el sistema internacional, lo cual nos haría incurrir en un grave error filosófico. Como sugiere Wendt (1999, pp. 251, 310), la cultura puede ser constitutiva del conflicto o de la cooperación. En contra de la suposición implícita de que más ideas compartidas equivalen a más cooperación, el concepto de cultura es analíticamente neutral entre conflicto y cooperación. Dicho esto, es posible afirmar que, aunque el conflicto existe, en nuestro caso nos centraremos en otros factores constitutivos de la cooperación, además de la cultura en sentido general. La reciprocidad aquí, tal como la describe Axelrod, constituye un atributo necesario, pero no suficiente para el acto de cooperar. Entendemos que la cooperación no es homogénea, pues no se ejecuta bajo condiciones normativas aceptadas por todos los actores. Esto matiza el acto de cooperar, pero una vez más, no son los grados de reciprocidad los que aportan el matiz ni determinan el grado de eficacia de la cooperación. La vaguedad normativa o la imprecisión de los roles tampoco tendrían por qué acarrear conflicto.

En el marco causal de esta tesis, la identidad condiciona los intereses y los valores de los actores y explica las relaciones económicas, políticas e institucionales con terceros países o “socios ordinarios” (Brysk et al., 2002, p. 268). En esta afirmación los incentivos materiales no están ausentes, sino que se perciben a través de las lentes de las ideas y las identidades específicas. El aspecto material de la estructura se refiere a la posición relativa de los subgrupos dentro de una sociedad y la distribución de las capacidades materiales entre ellos. La estructura social se refiere al contexto cultural del comportamiento de los actores, las creencias y significados dominantes en la sociedad (Kowert & Legro, 1996, p. 459). En ese sentido, la explicación del comportamiento no debe buscarse en las demandas de un sistema de autoayuda, sino en las normas e ideas compartidas de distintas comunidades de Estados. La construcción de una identidad colectiva (o comunidades de Estados) mejora la percepción del valor y el carácter normativo de las relaciones (Brysk et al., 2002, p. 268). Las identidades colectivas representan cierta homogeneización, interdependencia y objetivos comunes entre los actores. Como se desarrolló en el capítulo 1 de esta tesis, las identidades sociales pueden ser individuales o colectivas. Estas son parte del autoconcepto de los actores que se deriva de su conocimiento de pertenencia a un grupo (o grupos), junto con el valor que implica esa membresía. A diferencia de las identidades colectivas, en la formación de las identidades individuales influyen los mecanismos de categorización y comparación social, y en ambas influyen las normas generadoras de un conocimiento intersubjetivo (cultura).

Estos elementos resultan en un modelo de tres niveles. El primer nivel es el internacional, compuesto por la relación de influencia que tienen las creencias normativas en los actores domésticos y las instituciones multilaterales. Las instituciones enfatizan la forma en que las reglas de comportamiento se estructuran y se interrelacionan, a la vez que las sociedades domésticas proponen nuevos temas y actividades en el ámbito multilateral y promueven normas que son de su interés particular. Los ámbitos multilateral y estatal se retroalimentan en la producción de conocimiento intersubjetivo, lo que apunta a una mutua constitución entre agencia y estructura. El conocimiento intersubjetivo implica aquellos entendimientos colectivos sobre la cooperación y un discurso que adopta la forma de disposiciones y prácticas sociales que los actores utilizan para dar sentido a las acciones que realizan.

Figura 5: Esquema integrador de la cooperación internacional estatal



Fuente: Elaboración propia.

En el nivel internacional, además de las instituciones multilaterales se ha incluido la identidad colectiva. El multilateralismo no es necesariamente generador de identidades colectivas, pero la identidad colectiva puede condicionar la creación de organizaciones regionales (Checkel, 2016; Hall, 1999). Ambos condicionan el interés hacia nuevas temáticas, como puede ser el desarrollo sostenible y los valores y principios que acompañan la adhesión y participación en estas actividades. Las identidades colectivas y las estatales tienen una relación de mutua influencia, donde unas se embeben de las otras para fundamentar las narrativas cooperativas.

En el segundo nivel de análisis está el Estado. En este nivel se enfatiza que la formación de la identidad estatal no solo está condicionada por la interacción con el Otro, sino también a nivel individual por un proceso de categorización social (Tajfel, 1984). Una vez formada, aunque no es única ni estable, la identidad va a condicionar los intereses y valores.

En el tercer nivel de análisis o de subjetividad individual, se reconoce la existencia de las élites políticas y su importancia en la selección de las estrategias de gestión de la identidad. Este proceso ocurre para adaptarse a la práctica social. Las élites pueden valerse de

estrategias como la movilidad social, la competencia social y la creatividad social para transformar la identidad (Welch, 2011). Las estrategias no influyen directamente en los intereses y los valores, sino en la identidad. Según la estrategia de gestión de la identidad que se siga, se produce una adaptación de las normas a la luz de los valores culturales nacionales. A nivel nacional el proceso de difusión de las normas ocurre debido a la presión social sobre las élites y a la dinámica de aprendizaje de las élites (Checkel, 1997a).

Estos tres niveles influyen en el modo en que los Estados entienden, construyen y ejecutan la cooperación internacional.

El hecho de que las creencias normativas se encuentren fuera de las estructuras institucionales no significa que son exógenas al sistema o dadas, sino que desde un punto de vista interpretativo se consideran constitutivas de las identidades y los intereses. De esta manera las normas tienen efectos causales en los intereses, en los vínculos entre los intereses y el comportamiento⁷⁹ y en las identidades de los actores. Estas pueden alentar ciertas identidades estatales (Kowert & Legro, 1996, pp. 461-465). Por otra parte, en la multilateralidad ocurren procesos de identificación colectiva, pero esta no es causa de las identidades colectivas, sino que se asocian para condicionar los intereses y los valores colectivos.

Basándonos en los aportes teóricos de Carlsnaes (1992), nuestra propuesta incluye la noción de que los agentes producen y reproducen, mientras están determinados al mismo nivel por las estructuras sociales internacionales y nacionales. De esta manera, los niveles de análisis estructural, agencial y de las subjetividades individuales se constituyen unos a los otros. La cooperación está condicionada por la subjetividad individual y colectiva de los actores.

En ese proceso de mutua constitución, el lenguaje es el medio para la construcción de significados colectivos, pues con él se definen derechos y deberes orientados hacia objetivos colectivos. Los actos discursivos del lenguaje no sólo describen la realidad, sino que también la construyen y generan mediante los significados intersubjetivos. El lenguaje contribuye a fijar la realidad, pero también puede ser un motor para el cambio social (Ibañez, 2015).

⁷⁹ La manera en que los actores conectan sus preferencias con sus decisiones políticas. Las normas dan forma a los instrumentos o medios de los Estados.

Conclusiones

En el capítulo se tomó la decisión de abordar la cooperación desde una de las divisiones ontológicas de la epistemología reflexivista: el problema agente versus estructura. Partiendo de la afirmación de que este problema es político, se abordaron aquellas investigaciones que preponderan las estructuras para explicar el proceso de socialización normativa. Aquí se vio que las estructuras son hechos sociales que conforman las identidades y los intereses de tres maneras: a través de las normas e ideas institucionalizadas, las creencias normativas y la moralidad. Esta última nos remite una vez más a las normas e ideas que se socializan durante la interacción. Los procesos de interacción, interpretación e internacionalización contribuyen a la conformación de la identidad.

Desde un punto de visto teórico, se ha recurrido a las explicaciones de la teoría institucionalista y la sociología para entender la cooperación. La primera plantea la cooperación en relación con la discordia. Tanto los constructivistas como los institucionalistas coinciden en afirmar que las instituciones permiten la cooperación. Este planteamiento nos permitió profundizar en la relación entre las instituciones internacionales y los Estados. Las primeras ejercen un principio rector, moral y constitutivo de la identidad internacional de los actores. Las instituciones internacionales tienen también la capacidad de transformar la información en conocimiento. En este proceso, las organizaciones multilaterales crean intereses, actores y actividades sociales. Por último, estas organizaciones ejercen un poder legal, delegado, moral y de experto en la sociedad internacional. Los regímenes internacionales proveen a los Estados de reputación a través de los poderes productivo, institucional y obligatorio.

El poder productivo resulta particularmente importante para nuestra investigación pues se refiere a la producción socialmente difusa de subjetividad e identidad que otorga ventaja a unos actores sobre otros y dota a las prácticas y a las relaciones sociales de significación. En cualquier caso, se resaltó que el conocimiento no es productivo de poder, son los agentes quienes dotan de autoridad al conocimiento. La cooperación emerge, se transforma y declina junto con los significados y expectativas compartidos y depende de si las élites deciden apropiarse del conocimiento o no.

Seguidamente se problematizó el problema del tratamiento o definición de la agencia en la disciplina. Nos inclinamos hacia la distinción entre los agentes –tomadores de decisión, élites políticas– que constituyen la agencia (el Estado) y el resto de los actores domésticos que influyen en la distribución normativa a nivel nacional. Dentro del sistema internacional el conjunto de actores son generadores de una configuración de poder (estructura) en la cual se producen interacciones (procesos) de acuerdo con determinadas normas. En ese sentido, el Estado también puede ser considerado como estructura.

Después de este análisis, se decidió recurrir a los enfoques de mutua constitución. Aquí retomamos la propuesta de Carlsnaes para estudiar el cambio en la política exterior. Al igual que otras con el mismo objetivo, Carlsnaes considera al menos tres planos o niveles necesarios para el estudio de la política exterior. En resumen, estos niveles abarcan: una configuración estructural, una individual y una intencional. Los autores sugieren nombres diferentes para estos elementos, pero todos destacan la importancia de las relaciones materiales, del conocimiento, de la actividad intersubjetiva y de los tomadores de decisión como agentes que actúan en el plano de los roles sociales y la subjetividad individual.

Finalmente, el capítulo concluye con una propuesta integradora que explica los factores que influyen en el acto de cooperar. Se demostró que la reciprocidad es un factor necesario, pero no suficiente para explicar el fenómeno de la cooperación por lo que no se incluyó en el esquema de cooperación como hacen los teóricos del institucionalismo neoliberal. Partiendo de la afirmación de que la cultura es generadora de conflicto y de cooperación, se decidió no incluir el conflicto en el modelo pues se parte de una situación cooperativa donde todos los países estudiados cooperan y nuestro objetivo no es estudiar los factores generadores del conflicto, sino los que condicionan la cooperación.

En ese sentido se elaboró un modelo de tres niveles. En el nivel internacional se incluyen las instituciones multilaterales y los Estados y se enfatiza en la influencia de las creencias normativas en el proceso de mutua constitución. En el segundo nivel de análisis se encuentran los Estados, que desde un punto de vista individual construyen su identidad en cierta medida condicionada por normas generadas durante la interacción social y la influencia de los Otros, pero también individualmente gracias a los procesos de categorización social. En ambos niveles, las identidades colectivas y las estatales condicionan los intereses y los valores de

los actores. El tercer y último nivel toma en cuenta las subjetividades individuales de las élites políticas y cómo estas pueden decidir las estrategias de gestión de la identidad más adecuadas según su percepción de la práctica social. Estas estrategias se toman de las explicaciones psicosociales sobre las relaciones inter- e intragrupo. Se entiende que la adaptación normativa se realiza a la luz de los valores culturales nacionales. Estos tres niveles de análisis condicionan el discurso de cooperación internacional de los Estados.

PARTE II
MULTILATERALISMO, HEGEMONÍA Y EL PAPEL DEL SUR GLOBAL EN LA
CONFIGURACIÓN ESTRUCTURAL DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

CAPÍTULO 3

EL MARCO CONCEPTUAL DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

¿Qué integración pueden realizar, entre sí, países que ni siquiera se han integrado por dentro?
(Galeano, 1971/2004, p. 336)

Una vez estábamos hablando de Sudamérica, no sé dónde, de la unión sudamericana, hace años, y alguien, creo que un mexicano, se paró y preguntó: ¿Y México? Y yo le respondí: México..., México, es parte de Suramérica. El Sur, es un concepto mucho más que geográfico. Es histórico, antropológico... el sur, somos el sur y aquí estamos, el sur, la América Latina y Caribeña.
(Chávez, 2, diciembre, 2011)

La implementación de una política compleja de múltiples niveles, organizada en o por debajo de las Naciones Unidas, puede compensar, al menos en algunos aspectos, la pérdida de autonomía del Estado nacional, y aunque no pueda, le mostraremos, los compensaremos en términos de coordinación económica y social.
(Habermas, 1998/2013, p. 63)

El capítulo 3 de la tesis busca cumplir varios objetivos. El primero, demostrar, contrario al discurso habitual que narra la historia de la CSS, que América Latina ha aportado importantes elementos a la construcción de la narrativa del Sur Global y que este proceso no comienza en Bandung para la región como tiende a afirmarse (PIFCSS, 2018; Martín, 2015; López, 2014; The Reality of Aid, 2010). El segundo objetivo es explicar el impacto de los organismos internacionales y, principalmente, de las Naciones Unidas en la consolidación de un discurso para el desarrollo en el que los países del Sur redefinen las políticas de ayuda, no como una agenda del Norte hacia el Sur, sino como un problema global (Sanahuja y Tezanos, 2017, p. 528). En ese sentido, se examinan las estructuras históricas y hegemónicas que configuran el sistema de la cooperación al desarrollo donde los actores del Sur no son una mera incorporación a esta realidad (Sanahuja, 2001b, p. 61). El tercer objetivo del capítulo es profundizar en los elementos que distinguen la CSS de América Latina y el Caribe de otras regiones del Sur de acuerdo con un planteamiento con fuertes raíces integracionistas que nombra integración a las acciones de cooperación y donde solo la cooperación bilateral se define como cooperación para el desarrollo.

En términos generales existe consenso al considerar el período posterior a la Segunda Guerra Mundial como el inicio de la conceptualización de la cooperación internacional en el marco de las Naciones Unidas (Nivia-Ruiz, 2010, p. 191; Morais de Sá e Silva, 2009). Los acuerdos

de posguerra respondieron a los intereses de Estados Unidos y por ello no alteraron el carácter estatocéntrico del sistema internacional y dieron lugar a un multilateralismo hegemónico (Sanahuja, 2001b, p. 69; 2016, pp. 54-55). El Plan Marshall significó el cese de la financiación estadounidense a las actividades de reconstrucción de la ONU y condujo al Banco Mundial a buscar nuevas funciones en los países en desarrollo (Sanahuja, 2001b, p. 64). El Banco mundial por su parte, concedió créditos a los países más solventes de reciente descolonización promoviendo modelos de desarrollo con una visión simplista de los problemas del desarrollo (Sanahuja, 2001a, p. 60).

En 1960 Estados Unidos impulsó la creación del CAD en la OCDE buscando que las nacientes políticas bilaterales de cooperación de los países de Europa, en los que el vínculo poscolonial tenía mucho peso, fueran funcionales a sus intereses estratégicos. En esta década se estableció la configuración definitiva del Banco Mundial como una agencia de desarrollo para otorgar financiación concesional a los países más pobres (Sanahuja, 2001b, p. 64). Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría no acabaron los intereses estratégicos y de seguridad, así lo demuestra la ayuda de Estados Unidos a Israel y Egipto en áreas con evidentes intereses energéticos y económicos (Sanahuja, 2001b, pp. 67-68). La vinculación entre intereses nacionales, seguridad nacional, política exterior del Estado y ayuda externa son algunas de las consecuencias de la creación de políticas de ayuda funcionales al ejercicio de la hegemonía y a los objetivos estratégicos de las principales potencias. Las organizaciones internacionales nacieron con un carácter esencialmente liberal. La mayoría fueron fundadas por estados liberales occidentales y diseñadas para promover valores de igual índole (Barnett & Finnemore, 2004, p. 15). La utilización del dólar como moneda de transacción, garantizó a Estados Unidos un papel clave en la gestión macroeconómica y en la creación de liquidez internacional (Sanahuja, 2001a, p. 51).

El sistema de cooperación es hegemónico y está fuertemente jerarquizado. Así lo demuestra el hecho de que la mayoría de los países en desarrollo no participaron en las conferencias de Bretton Woods o de Ginebra, en las que se sentaron las bases del sistema económico, se crearon el Banco Mundial (Banco Mundial), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) (Sanahuja, 2001b). La configuración de la ayuda al desarrollo respondió a una distribución

desigual del poder y lejos de buscar el equilibrio, contribuyó a su mantenimiento (Sanahuja, 2001b).

Ahora bien, los actores del Sur han buscado modificar dicho sistema gracias a estrategias de redistribución del poder y a la emergencia de mecanismos regionales que buscan dinamizar los cambios (cf. Esteves & Assunção, 2014; Ayllón, 2013; Lechini, 2009). El Sur Global ha disputado la representatividad, la legitimidad y la orientación ideológica de las instituciones multilaterales y sus reglas (Sanahuja, 2017a, p. 182). En este contexto, existe un sustrato de cultura política común que constituye una variable explicativa importante en el papel de América Latina en la construcción de la narrativa de CSS. En términos de mutua constitución agencia-estructura, América Latina y el Caribe al haber formado parte de la primera oleada de descolonización, precisamente gracias a los ideales bolivarianos y su experiencia de sometimiento al imperialismo, llegó al siglo XIX y XX haciendo valiosos aportes al Derecho Internacional que ayudaron a consolidar la idea del Sur Global.

Para argumentar la evolución de la CSS se ha tomado como referencia los siguientes elementos: la historia política y la economía mundial, las relaciones intra- e interregionales de los países en desarrollo, la emergencia de nuevos mecanismos de financiación para el desarrollo, la participación de los diversos organismos internacionales en la promoción y conceptualización de las modalidades de cooperación –el CAD y las Naciones Unidas– y, finalmente, se apunta a los procesos de integración y asociación entre los países del Sur.

El capítulo inicia con el recorrido histórico de los principales acontecimientos que han guiado el desarrollo de la CSS, se analiza la agenda de eficacia de la ayuda y la agenda de financiación para el desarrollo. Este camino ha estado definido por las organizaciones y mecanismos políticos de la ONU, con el mandato de promover, coordinar y brindar apoyo a la CSS y triangular en sus respectivas áreas de competencia⁸⁰.

Con la presentación y análisis del recorrido histórico de la CSS, se busca resaltar la formación de los valores y una comunidad epistémica en el Sur Global, donde el discurso

⁸⁰ En el 2016 la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC) actualizó su “Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y la cooperación Triangular” durante la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En este documento se ratifica el rol de la ONU en estas modalidades (UNOSSC, 2016).

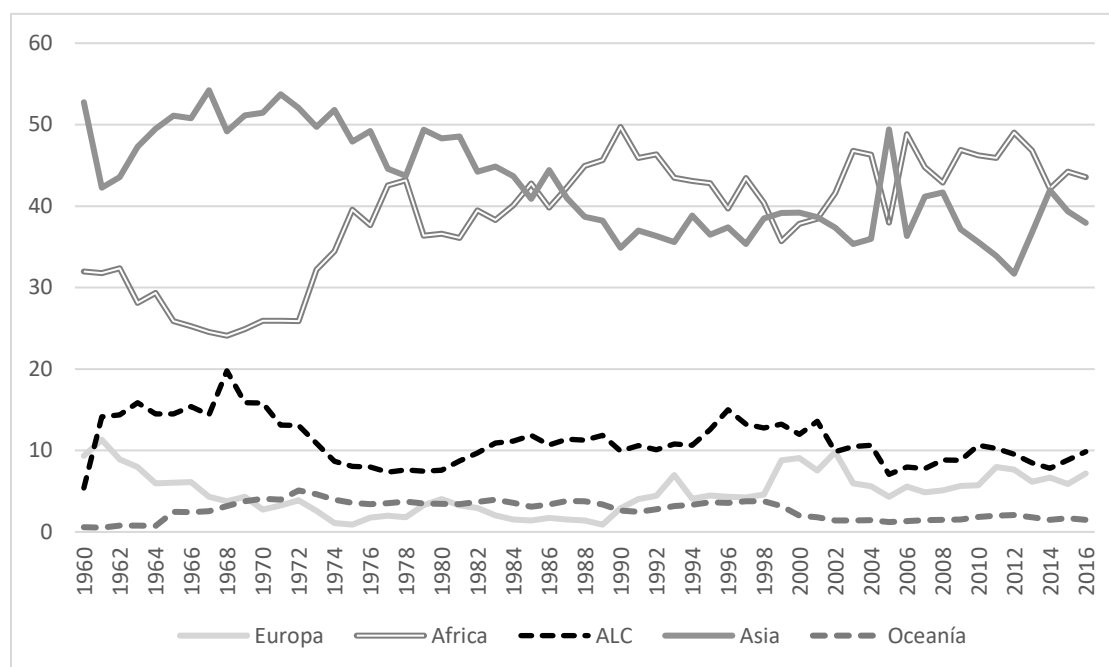
latinoamericano tiene rasgos propios que integran las narrativas de cooperación de los actores estudiados. Al no existir consenso sobre un único organismo a cargo de establecer criterios de gestión de la CSS, se ha construido una narrativa (en su sentido más amplio) que reivindica una serie de principios autoproclamados distintivos de esta modalidad de cooperación y que, en cierta medida, buscan armonizar la práctica.

3.1 Recorrido de la cooperación Sur-Sur: la historia no comienza en Bandung

El surgimiento de la CSS es multicausal. Esta modalidad de cooperación es la expresión de la aspiración de los países del Sur Global de lograr una autosuficiencia nacional y colectiva y configurar un nuevo orden económico internacional (SELA, 2005). Nace como una iniciativa para llenar el vacío dejado por el fenómeno conocido como el “desaliento de los donantes tradicionales” (Abarca, 2001, p. 170). En este proceso confabularon algunas condiciones materiales como el crecimiento sostenido y la reducción de la pobreza en las economías emergentes y los Países de Renta Media (PRM), el aumento del comercio, la Inversión Extranjera Directa (IED) y los flujos de financiamiento Sur-Sur, y la necesidad de intercambiar conocimientos y experiencias de desarrollo (Tres, 2013). Otras causas menos consideradas son las migraciones como factor de cohesión supra e internacional y la disminución de la colaboración Norte-Sur hacia América Latina (Prado, 2016).

Si se analizan los flujos de AOD hacia el continente latinoamericano desde la década de 1960 hasta el 2016, se observa una tendencia lineal en comparación con los recursos destinados a Asia y África, mucho más fluctuantes (cf. gráfico 1). En el caso africano el flujo ha sido creciente, mientras que, en Asia, decreciente. De cualquier manera, el desembolso en los países en desarrollo ha sido inestable lo que ha motivado, en parte, la búsqueda de soluciones alternativas y reforzado un discurso del Sur que se autoproclama complemento de la cooperación tradicional Norte-Sur.

Gráfico 1: Desembolsos totales de AOD para el desarrollo por regiones (1960-2016)



Fuente: CEPAL (2018)⁸¹

Como consecuencia, se han multiplicado los foros de CSS e institucionalizado las modalidades, bilateral, triangular y regional, con el consecuente desplazamiento del núcleo central de la gobernanza de la cooperación internacional. Este incremento de actividades oficiales se explica desde la multicausalidad a la que se hizo referencia previamente en este capítulo (PIFCSS, 2018, p. 16). A esto se puede agregar la participación de otros actores de la sociedad civil en el proceso de financiación de la CSS y la necesidad de institucionalizar los marcos e instrumentos de acción.

Desde una perspectiva histórica, cuatro acontecimientos son fundamentales en el desarrollo de la CSS, a saber: la Conferencia de Bandung (1955), la Conferencia de Buenos Aires (1978), la Cumbre del Milenio (2000) y la Conferencia de Nairobi sobre CSS (2009). A lo

⁸¹ Si se comparan las cifras propuestas por la CEPAL con otras fuentes de información, es posible observar que los valores no coinciden. La OCDE (2018a, p. 7) calcula que América Latina recibió un total de 8,882 millones de dólares en términos de AOD en 2014, 10,206 millones de dólares en 2015 y 11,308 millones de dólares en 2016. Mientras que para la CEPAL la región recibió 7,790 millones en 2014, 8,845 millones en 2015 y 9,841 millones en 2016. En ambos casos la tendencia es al alza durante el 2015 con respecto al año anterior y a un descenso del desembolso de manera general en América Latina en dicho período. Las previsiones de AOD para el año 2019 son de 1'197,368.00 millones de dólares según cálculos de la OECD (2018b), lo que significaría una caída de casi 12 puntos porcentuales respecto al año 2016.

largo de esta investigación, se coincide en el carácter fundador de estos eventos, pero se afirma que América Latina tuvo un rol crucial en la promoción de un discurso del Sur, con raíces en el debate de la modernidad periférica que tiene causas más profundas en la cultura política de la región.

Entre los elementos que la diferencian están en primer lugar, el sustrato sociocultural proveniente de la colonización hispano-portuguesa. América se constituyó como el primer espacio/tiempo de un nuevo patrón de poder mundial –el europeo– y, por eso, como la primera identidad geocultural de la modernidad. Una identidad basada en las diferencias de raza entre conquistadores y conquistados y donde las articulaciones de todas las formas históricas de control del trabajo, de sus recursos y de sus productos, giraron en torno del capital y el mercado mundial (Quijano, 2000, p. 778). Segundo, porque construyeron sus Estados-nación a principios del siglo XIX en un momento histórico distinto a la segunda oleada de descolonización posterior a la Segunda Guerra Mundial. Y, tercero, porque la región comparte las ideas independentistas de Simón Bolívar y de otros próceres del siglo XIX.

Estos factores únicos sugieren que, América Latina, mucho antes que sus contrapartes del Sur Global, aportó un ideario de soberanía nacional, autodeterminación y no injerencia fundado en su experiencia de colonización. Una vez consolidadas estas ideas en la estructura del sistema internacional, el continente las adoptó pues no eran ajenas a su realidad y a sus propias reivindicaciones.

A principios de la década de 1940, los diplomáticos latinoamericanos esperaban que el orden internacional de posguerra significara un nuevo comienzo para la región. Participaron con avidez en el Comité Jurídico Interamericano celebrado en Río de Janeiro en 1942, en el contexto de la Unión Panamericana, antecedente de la Organización de Estados Americanos (OEA), que aprobó recomendaciones para la creación de una futura organización internacional (OEA, 2016). El informe⁸² reflejó una preocupación latinoamericana de larga data: el rechazo al uso de la fuerza y una obligación incondicional de arbitraje ante las organizaciones internacionales que tenían los medios e instrumentos para fomentar la justicia

⁸² El informe se tituló: “*Preliminary recommendation on post-war problems*”, y fue firmado por los representantes de Brasil, Chile, Estados Unidos, Venezuela y México (OEA, 2016, p. 273).

económica y social al tiempo que suprimían el imperialismo político y económico. Estas recomendaciones sirvieron como un plan para los objetivos que los delegados latinoamericanos persiguieron posteriormente en las Naciones Unidas (Pernet, 2012, p. 85). Luego, en la Conferencia de Chapultepec (1945), los diplomáticos latinoamericanos argumentaron que los planes aprobados en Dumbarton Oaks para la creación de la ONU, otorgaron demasiado poder a los “cuatro grandes” (Estados Unidos, el Reino Unido, la Unión Soviética y China). Las delegaciones de América Latina trabajaron juntas para redactar enmiendas a la carta propuesta en Dumbarton Oaks. Estas incluyeron la petición del fortalecimiento de la Asamblea General frente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, un reclamo de una representación adecuada de América Latina en dicho Consejo, así como disposiciones para una nueva agencia de cooperación intelectual (Pernet, 2012, p. 86). La experiencia de los últimos años de guerra y, en particular, la lenta desaparición de la política del Buen Vecino de Roosevelt, animó a los diplomáticos latinoamericanos a posicionarse como líderes del Sur Global. Esto se tradujo en intentos repetidos para hacer que el sistema internacional fuera más equitativo (Pernet, 2012, p. 88).

Asimismo, los latinoamericanos realizaron importantes aportes a la Carta de las Naciones Unidas durante la Conferencia de San Francisco. El delegado panameño Ricardo J. Alfaro presentó un borrador de declaración de derechos humanos que incluyó los derechos a la preservación de la salud y el bienestar como responsabilidad estatal. La iniciativa fue respaldada por los representantes de Cuba, Chile y México (Pernet, 2012, pp. 89-90), sin embargo, fue rechazada por los demás países miembros por considerarla demasiado abarcadora en cuanto a sus derechos. En abril de 1948, la OEA aprobó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, resultado de la Conferencia de Chapultepec, que incluyó las propuestas realizadas por el representante de Panamá. Este fue el primer instrumento internacional de derechos humanos que contuvo, además de los derechos políticos y civiles, el derecho a la salud y el bienestar del hombre (Pernet, 2012, p. 91).

En 1947, el abogado chileno Hernán Santa Cruz Barceló propuso la creación de una Comisión Económica para América Latina, pues el ECOSOC había establecido tales comisiones en Europa y Asia para coordinar la reconstrucción de posguerra (Pernet, 2012,

pp. 94-95). A Santa Cruz se le dio la oportunidad de presentar la justificación de su petición y con ello mostró, por primera vez en las Naciones Unidas, una imagen clara de las condiciones sociales de los países de América Latina y destacó, las considerables contribuciones de la región a la guerra. Un año después se funda la CEPAL con sede en Chile.

América Latina y el Caribe tuvo un activismo internacional importante en la década de los cincuenta contribuyendo a la creación de instrumentos como el Sistema de Preferencias Generalizadas que otorgó ventajas comerciales a los países en desarrollo (Sanahuja, 2011b). El enfoque centro-periferia desarrollado por el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Raúl Prebisch para entender el desarrollo, fue una visión pionera que influyó en el trato especial y diferenciado que recibieron los países en desarrollo en el GATT (1947)⁸³. La visión de Prebisch fue crucial para la unión de los países del Sur y la creación del Grupo de los 77 (G-77).

Cuando Raúl Prebisch acuñó la célebre imagen de centro-periferia, para describir la configuración mundial del capitalismo después de la Segunda Guerra Mundial, apuntó, sabiéndolo o sin saber, al núcleo principal del carácter histórico del patrón de control del trabajo, de sus recursos y de sus productos, que formaba parte central del nuevo patrón mundial de poder constituido *a partir de América*⁸⁴. El capitalismo mundial fue, desde su partida, colonial/moderno y eurocentrado. (Quijano, 2000, p. 786)

“Prebisch sostenía que América Latina carecía de una auténtica autonomía y que su evolución y desarrollo económicos dependían de factores externos y de manera más precisa de los acontecimientos y políticas de los países desarrollados” (Pérez et al., 2012, p. 6). Esta visión de dependencia es histórica, y justamente ahí, radica alguna de las principales diferencias con otras regiones del Sur, como Asia y África.

En la década de los cincuenta se desplegó una estrategia de reforma del sistema financiero internacional que se materializó en la creación del Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico, iniciativa que fue sustituida luego por la creación de la Asociación Internacional de Fomento del BM como estrategia para aplacar las peticiones de

⁸³ La cual tuvo su base en la Cláusula de Habilitación o “Decisión sobre el trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo”.

⁸⁴ Énfasis añadido.

financiación concesional de los países en desarrollo. Este tipo de estrategias neoliberales marcó los límites del proyecto reformista de los países en desarrollo y de su poder en la economía política internacional (Sanahuja, 2001b, p. 71). Estas condiciones en el sistema internacional dieron lugar a un debate con repercusión internacional en relación con “la magnitud y la profundidad de los conflictos de interés político-social implicados en esa nueva geografía de poder y en América Latina en particular” (Quijano, 2011, p. 849). En ese contexto tuvo lugar la celebración de la Conferencia de Bandung, que dispuso medidas para aumentar la cooperación económica y la cooperación técnica entre países en desarrollo a petición de algunos líderes que reclamaron cambios estructurales del orden económico mundial y su voluntad de asociarse para lograr una mejor posición en las negociaciones en el escenario global (SEGIB, 2017). Bandung marcó una oleada institucional que se materializó con la creación del Movimiento de los No Alineados (MNOAL) (1961), la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) (1964) y el mencionado G-77⁸⁵. La Declaración de Bandung⁸⁶ abogó por la no interferencia en los asuntos internos y reconoció los problemas compartidos de las naciones asistentes: la soberanía nacional, cuestiones raciales y el colonialismo. En este intento por atenuar los mecanismos liberales se crearon también el Banco Interamericano de Desarrollo (1960), el Banco Africano de Desarrollo (1963) y el Banco Asiático (1966) (Sanahuja, 2001a, p. 73).

En la década del setenta se celebraron en el continente latinoamericano dos eventos importantes para el futuro de la CSS. A saber, la Conferencia sobre Cooperación Económica para el Desarrollo (CEPD) (1976) que tuvo lugar en México, que representó la narrativa

⁸⁵ Una importante contribución de América Latina a la formación del MNOAL como del G-77 fue una resolución patrocinada por Argentina en la reunión de verano del ECOSOC en 1961, antes de que tuviera lugar la primera Cumbre de los No Alineados para abogar por conferencias internacionales que buscaran soluciones a los problemas que enfrentaban los países menos desarrollados y asegurar la expansión de su comercio exterior. A la Conferencia de El Cairo sobre los problemas del desarrollo económico de 1962 asistieron 8 países latinoamericanos, de los cuales cuatro fueron en calidad de participantes (Bolivia, Brasil, Cuba y México) y cuatro de observadores (Chile, Ecuador y Uruguay y Venezuela) (Alden et al., 2010).

⁸⁶ El antecedente inmediato de la Conferencia de Bandung fue la Conferencia de Bogor celebrada un año antes, que acordó convocar una conferencia de naciones independientes afro-asiáticas (Alden et al., 2010, p. 40). Otro antecedente importante fueron los principios de *Panch Shila* aprobados durante las conversaciones diplomáticas entre los líderes Zhou Enlai (China) y Jawarharla Nehru (India) que llevaron a la firma del Tratado sino-indio de Tíbet en abril de 1954. La llamada política de *Panch Shila* presentó cinco principios: respeto mutuo de la integridad territorial y la soberanía, no agresión, no injerencia, igualdad y coexistencia pacífica (Alden et al., 2010, pp. 39-41). Estos principios fueron retomados en la Declaración de Bandung y a mayor escala, por otros actores del Sur Global.

emancipadora de la CSS y aprobó medidas para el fortalecimiento de la cooperación y la integración económicas a nivel subregional, regional e interregional (Domínguez-Martín, 2016; Besharati, Moilwa, Khunou, & Garelli, 2015) y en 1978, la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). Esta última concluyó con la aprobación en Buenos Aires del “Plan de Acción para promover y realizar la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo” (PABA)⁸⁷. En el PABA se incluyeron los principios básicos de las relaciones internacionales entre Estados soberanos, a saber: el respeto a la soberanía, la no injerencia en asuntos internos y la igualdad de derechos, entre otros. Además, se definieron los objetivos básicos de la colaboración Sur-Sur. A manera de resumen, estos objetivos fueron:

- Respaldo la autosuficiencia y capacidad creativa para encontrar soluciones al desarrollo.
- Promover la autosuficiencia colectiva a través del intercambio de experiencias.
- Unir capacidades para mejorar la eficacia de los recursos.
- Fortalecer las capacidades tecnológicas y la comunicación entre los países en desarrollo.
- Promover la inserción de los países en desarrollo en las cadenas internacionales económicas y de cooperación internacional (Naciones Unidas, 1978, p. 9)⁸⁸.

Este período estuvo marcado por otras contradicciones del orden internacional, principalmente la Guerra Fría, los movimientos de descolonización de Asia y África, la consolidación del bloque político del Tercer Mundo⁸⁹ y la promoción del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) (Ojeda, 2018, p. 24). A nivel multilateral, esta consolidación política del Sur como espacio de identidad significó demarcarse de Estados

⁸⁷ En 2019, con motivo de la celebración de los 40 años del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) tuvo lugar una vez más, en la ciudad rioplatense, la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur. Este evento representó una oportunidad para la reflexión sobre el recorrido y los desafíos de la cooperación en los años venideros.

⁸⁸ Traducción propia del original.

⁸⁹ El término Tercer Mundo en contraste con el de Sur Global tiene un uso más popular y extendido entre los habitantes de Asia, África y América Latina para referirse a sí mismos, aunque ha ganado connotaciones peyorativas precisamente porque se ha desvirtuado de su significado original: la referencia a aquellos países que no deseaban estar alineados con el Este o el Oeste. El término Sur comenzó a utilizarse desde finales de los años setenta para sustituir el de Tercer Mundo que hacía alusión a las desigualdades y el estancamiento de estos países (Braveboy-Wagner, 2009, p. 3).

Unidos y de Europa al cuestionar la validez de sus modelos económicos y culturales. En materia de financiación, algunos de los mecanismos que impulsaron la cooperación entre países del Sur Global en esta década fueron el Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social (1971), el Fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo (1971), el Fondo Árabe de Asistencia Técnica a Países Africanos (1974), el Fondo Saudí para el Desarrollo (1974), el Banco Árabe para el Desarrollo en África (1975) y el Fondo para el Desarrollo Internacional (1976) de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

En la década de los ochenta se dieron cambios en las políticas económicas y de desarrollo influenciadas por el Consenso de Washington⁹⁰, a estas transformaciones contribuyeron el agotamiento del modelo de desarrollo adoptado por los países del Sur, el fracaso de las experiencias poscoloniales más radicales y la adopción de programas de ajuste del FMI y el BM (Sanahuja, 2001a, p. 77). Ello no imposibilitó el desarrollo en paralelo de la CSS y la expansión de sus convenios de asociación mediante mecanismos interregionales, regionales y subregionales⁹¹ (The Reality of Aid, 2010)

En el orden económico, América Latina se enfrentó a la crisis de la deuda externa (López, 2014). Los economistas llamaron a esta década, la “Década Perdida” (Clayton, Conniff, & Gauss, 2017, p. 574). Las condiciones materiales críticas pusieron a prueba la capacidad de continuar con una relación de largo alcance con Estados Unidos, lo que llevó a casi todos los países latinoamericanos, con algunas excepciones, a adoptar estrategias económicas liberales basadas en políticas de inversión pro extranjeras, incluida la liberalización del comercio (Tussie, 2009). Estas estrategias llegaron al continente transmitidas por economistas latinoamericanos formados en el extranjero y promovidas por los mecanismos de financiación internacionales, principalmente el FMI. Gradualmente, la noción de economía de libre mercado se extendió, ganando la aprobación de la mayoría de las élites políticas en el continente (Clayton et al., 2017, p. 575). A este tipo de modelo se le denominó

⁹⁰ La relativa homogeneidad de las estrategias de crecimiento que América Latina siguió en los años noventa es una consecuencia directa de este consenso.

⁹¹ Entre ellos la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM) y la Comunidad Andina (CAN) en América Latina y el Caribe.

regionalismo abierto⁹² u *open regionalism* con una clara inspiración neoestructuralista cepalina.

En lo que respecta a los mecanismos de financiación de la cooperación para el desarrollo, se crearon el Fondo Fiduciario Pérez Guerrero (1983), el Fondo de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (1995) y el Fondo Especial Multilateral del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral de la OEA. En América Latina a nivel institucional se constituyeron el Comité de Cooperación entre Países y Regiones en Desarrollo de la CEPAL y el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral de la OEA. Todos estos esfuerzos en materia de cooperación se realizaron a la vez que aparecían organizaciones regionales como el Pacto Andino (1961), la Comunidad del Caribe (CARICOM) (1973), Sistema de Integración Centroamericano (SICA) (1993), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (1980), el Grupo de Río (1987), el Mercosur (1991) y el Programa Mesoamericano de Cooperación (1998). En este último período comienza a utilizarse el término ‘cooperación Sur-Sur’, acuñado por los círculos académicos y utilizado a nivel gubernamental desde la VII Cumbre del MNOAL (1983) y la VI Cumbre de la UNCTAD celebrada ese mismo año en Belgrado.

Retomando el planteamiento constructivista de que las ideas son los principales factores explicativos de la acción (Wendt, 1999, p. 135), el auge en este período de los organismos regionales dotó la racionalidad y el marco institucional necesarios para la creación de las diferentes instituciones financieras del Sur y estimuló la cooperación entre países en desarrollo (Sanahuja, 2011b). En un nuevo intento por sobreponerse a la debilidad del modelo de desarrollo de los países del Sur, estas organizaciones fomentaron la creación de narrativas compartidas que dan forma a las identidades y generan poder discursivo a nivel internacional (Sanahuja, 2017a; Checkel, 2016, 2001; Acharya, 2009; Risse-Kappen, 2004).

Con el fin de analizar el acercamiento de América Latina al multilateralismo y la gobernanza global, Sanahuja (2017a) describe dos narrativas principales que explican este proceso: un

⁹² La CEPAL (1994, p. 7) lo definió como “el proceso que surge al conciliar ambos fenómenos: la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen”.

multilateralismo revisionista y uno de tipo defensivo. El Sur Global ha construido una actitud defensiva y en ocasiones revisionista hacia el sistema multilateral percibido como un orden mundial hegemónico. El argumento se basa en el antimperialismo, el desarrollismo y el fuerte nacionalismo que sustenta la cultura política de la mayoría de los países poscoloniales (Sanahuja, 2017a, p. 193). En ese sentido las ideas de descolonización heredadas de los próceres independentistas latinoamericanos y los movimientos de liberación nacional tienen un papel importante. Así mismo, las mencionadas visiones contrahegemónicas como la teoría de la dependencia de Prebisch o los giros más liberales como resultado de las crisis financieras, configuran un discurso de la cooperación que desarrolla fuerte raíces identitarias y exige una diplomacia basada en intereses prácticos, adaptados al Sur, y que desconfía de los argumentos morales de los países desarrollados, “generalmente un mero ocultamiento retórico de sus propios intereses” (Sanahuja, 2017a, p. 193).

Zúñiga (2015) plantea que, desde un punto de vista diacrónico, en América Latina se aprecia una evolución de la identidad colectiva asentada en un proyecto donde el comportamiento discursivo y político de las élites descansa en acuerdos limitados a lo pragmático y a las coyunturas históricas. Sin entrar en una discusión teórica más profunda, es posible encontrar semejanzas entre esta afirmación y el concepto de *regionality* propuesto por Van Lughoven (2003, p. 9) para referirse a las condiciones históricas, geográficas, económicas, culturales y sociales aceptadas y compartidas que permiten que una región se diferencie de otras. Sin embargo, un nivel superior en la identidad colectiva hace referencia a la *regionhood*⁹³. Esta última sería un ideal para América Latina teniendo en cuenta que el regionalismo no adquiere formas estatales más desarrolladas y, en pocas ocasiones, las organizaciones regionales consiguen actuar en representación del conjunto de países.

En el proceso de legitimación de la cooperación, la Cumbre del Milenio marcó un hito en el reconocimiento de que las dificultades de los países en desarrollo conciernen a todos los actores. La Declaración final de esta cumbre reafirmó la importancia de la cooperación

⁹³ La *regionhood* es la capacidad que tiene una región de actuar como conglomerado político, es decir, como actor corporativo. Para ello es necesario que se den algunas condiciones: 1) la región como un sistema de actos intencionales en los escenarios nacionales e internacionales, 2) la región como un sistema “racional” con propiedades de Estado, 3) la región como un logro recíproco, y 4) la región como generadora y comunicadora de significado e identidad (Van Langenhove, 2003, pp. 14-15).

internacional “para resolver los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario” (Naciones Unidas, 2000, p. 2).

La postura de los Gobiernos de los países emergentes durante este período osciló “entre la asunción de compromisos acordes al estatus de potencias en ascenso —como el rol desempeñado en la increíble resurrección del FMI o en la recapitalización del Banco Mundial—,” y en darle seguimiento a aquellas iniciativas que apuntaban hacia una mayor autonomía de los centros financieros tradicionales (Benzi, Guayasamín, y Vergara, 2016, p. 189). En esta época aumentó la tendencia a la creación de iniciativas regionales de cooperación monetaria y financiera para limitar la vulnerabilidad y aumentar los márgenes de acción de los países miembros. Ello gracias, en parte, al período de bonanza económica previo a la crisis económica de 2008 que favoreció a países petroleros como Venezuela⁹⁴. Como demuestra Breuning (2011, p. 140), tanto la Declaración del Milenio como la Conferencia de Monterrey redireccionaron la opinión pública internacional hacia la reducción de la pobreza de los países más pobres, el reconocimiento de que la cooperación para el desarrollo requiere compromisos tanto del receptor como del donante y a una mejor coordinación de la ayuda a través de un enfoque común. Sin duda, este evento impactó en la importancia de la inclusión del Sur en la creación de alianzas globales.

En el marco del G-77 se celebró, en el año 2000, la Primera Cumbre del Sur en La Habana⁹⁵, para tratar temas relacionados con la globalización y el desarrollo. La importancia de esta Cumbre quedó reflejada en la Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 23 de diciembre de 2003, donde se retoma la importancia de este evento y de sus iniciativas para el progreso de la CSS (Naciones Unidas, 2003, p. 3). En este decenio se creó el foro IBSA⁹⁶ (2003) integrado por India, Brasil y Sudáfrica que dio paso en 2009 a los

⁹⁴ El precio del barril de petróleo llegó a 88 dólares y aunque decayó en 2009, a partir de 2010 remontó para mantenerse entre los 84 dólares y 103 dólares de promedio. En 2016 Venezuela contaba con una reserva petrolera de 326,000 millones de barriles de petróleo. Aunque el país cuenta con las mayores reservas del mundo, la producción de petróleo cayó de 2,154 barriles diarios en 2016 a 1,916 en 2017 (OPEP, 2018).

⁹⁵ En la Declaración final del Sur (*Declaration of the South Summit*, 2000) se hace alusión a la CSS en los párrafos 38, 40 y 47 planteándose como un mecanismo esencial para promover el desarrollo económico sostenible y lograr la independencia de los países.

⁹⁶ En el año 2003, Brasil lideró junto a la India y Sudáfrica un proyecto para la creación de un programa interregional de lucha contra la pobreza, pero no fue hasta marzo de 2007 que los ministros de Relaciones Exteriores de los tres países sostuvieron un encuentro en Nueva Delhi que finalizó con una declaración (*New Delhi Agenda for Cooperation*) más precisa de sus intereses comunes.

BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica). Previamente, se celebraron tres foros bilaterales para tender puentes entre Asia, África y América Latina: la segunda Cumbre Asia-África celebrada en 2005, la Primera Cumbre América del Sur-África (ASA) en el 2006, la tercera Reunión Ministerial del Foro para la Cooperación entre China y África (FOCAC) y la primera reunión de Jefes de Estado de este Foro durante el mismo año. Este último foro se utilizó como una “exposición impresionante al mundo”⁹⁷ (Alden, Large, & Soares de Oliveira, 2008, p. 1) de la nueva estrategia de cooperación china con los países africanos, que concluyó con el compromiso de duplicar la ayuda destinada al continente en un plazo de tres años (cf. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China, 2006, apartado 5.1.2).

Otro acontecimiento relevante para la CSS fue la Conferencia de Nairobi que estableció la justificación, los principios y los actores principales de esta modalidad de cooperación. El documento final fue aprobado por los 93 países participantes entre ellos Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba, ratificando la capacidad de la ONU de crear redes, promover el intercambio de información y mejores prácticas en cuestiones de interés común.

Estos principios operativos y operacionales actúan como normas reguladoras del comportamiento de los Estados y refuerzan el mecanismo de solidaridad política que lleva a

⁹⁷ Aunque China es uno de los países que ofrece cierta visibilidad sobre sus cifras de cooperación al desarrollo, resulta difícil llegar a consenso sobre los montos que desembolsa pues varían según el tipo de criterio aplicado para el cálculo (cf. Zheng, 2016, p. 29 para la comparación de estimaciones). De acuerdo con las cifras que aporta Kitano (2017, p. 7; 2016, p. 27), se confirma que China casi duplicó el monto de ayuda exterior en el período 2006-2009 (de 1,500 millones a 3,300 millones de dólares). Estas cifras corresponden al desembolso total y no por región, por lo que no se puede inferir cuánto fue destinado a África. Sin embargo, se conoce el desembolso en las áreas de salud, ciencia y tecnología, educación y cultura. En estos sectores China aumentó su inversión de 52 millones de dólares en 2007 a 105 millones de dólares en 2014. Estos valores son modestos comparados con los préstamos y la inversión realizada en los sectores de infraestructura y agricultura, lo que confirma el posicionamiento sectorial del país asiático y sus objetivos en África. Numerosos estudios analizan la posición de China en el continente africano y el doble rasero de sus desembolsos en el continente, sin embargo, es poco estudiada la CSS de China en el Este europeo y la península balcánica. En una de las reuniones preparatorias de la Conferencia PABA+40 realizada en Praga los días 15 y 16 de mayo de 2018, cuando representantes de la sociedad civil china preguntaron al panel integrado, entre otros, por representantes del Gobierno de Bosnia y Herzegovina y Georgia, qué esperaban de la cooperación Sur-Sur china en comparación con la cooperación tradicional, hubo consenso al responder: inversión y negocios. Estos países reconocen que la AOD suple las necesidades en las esferas de salud, educación e inversión tecnológica, por lo que de China esperan que cubra otras áreas dentro del marco de la CSS. Aunque esta opinión no puede ser generalizada a otros países de la región y mucho menos de otras regiones, queda reflejada la importancia de incluir en las investigaciones las expectativas del país receptor, pues gracias a estas se firman acuerdos bilaterales. Además de la urgente necesidad de delimitar la CSS, pues no todo intercambio entre actores puede ser incluido en el paraguas de la cooperación Sur-Sur al desarrollo.

los países emergentes a cooperar (Sanahuja, 2015). Ahora bien, esta estrategia de autolegitimación de la CSS no está exenta de críticas. Los principios básicos de solidaridad, consenso y equidad que resultan de estos foros políticos son adoptados por el discurso institucional de los donantes y se expresan en acciones que se dicen ser expresión de la solidaridad entre las naciones. La CSS se diferencia por asociarse con unos principios básicos de funcionamiento, sin embargo, no existe claridad sobre cómo operacionalizarlos.

Cuadro 2: Principios de la Declaración de Nairobi (2009)

Principios Normativos	Principios Operacionales
Respeto de la soberanía y la implicación nacionales	Rendición mutua de cuentas y transparencia
Asociación de colaboración entre iguales	Eficacia del desarrollo
No condicionalidad	Coordinación de las iniciativas basadas en los hechos y los resultados
No interferencia en los asuntos domésticos	Participación de múltiples partes interesadas
Beneficio mutuo	

Fuente: Declaración de Nairobi sobre CSS.

Todos los países que realizan CSS ratifican estos principios, lo que significa que reconocen la legitimidad normativa de las Naciones Unidas. No sucede lo mismo con el financiamiento para el desarrollo o la agenda de eficacia de la ayuda que no logra la misma cantidad de adeptos. Países como Venezuela y Cuba se encuentran en abierto desacuerdo con las agendas de financiación y eficacia de la ayuda (Bergamaschi & Tickner, 2017; Ayllón, 2013). Cuba, por ejemplo, no ha firmado las declaraciones de París, Accra y Busan y es bastante crítico con el CAD de la OCDE, aunque su cooperación se basa en los mismos principios que instituyen estas declaraciones. Ecuador y Nicaragua, por su parte, confirman su adhesión a Accra, y Ecuador en particular, se expresa en los foros latinoamericanos con un lenguaje bastante cercano al de organizaciones como la SEGIB y la OCDE⁹⁸.

La agenda de eficacia de la ayuda promovida por el CAD, alcanzó su compromiso formal en la Declaración de París en 2005 y de ahí en adelante, el concepto ha sido adaptado en los foros sucesivos. En esta declaración se plantearon principios relacionados con la concepción

⁹⁸ Observación participativa realizada durante la V Reunión del Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional (GTIC) de la CELAC, los días 14 y 15 de noviembre de 2017, San Salvador.

e implementación de la ayuda que inciden en la actuación de socios y donantes, además de las metas e indicadores para la medición de los progresos. La Declaración de París y la posterior Agenda de Acción de Accra (OCDE, 2005/2008), fueron ratificadas por 137 países entre ellos Argentina, Bolivia, Brasil (confirmación pendiente), Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana⁹⁹. En lo que respecta a las agendas del CAD, Brasil tiene una postura con mayores matices. Durante las reuniones previas a la aprobación de la Agenda de Acción de Accra, el país criticó que el documento no mencionara la CSS alegando que:

La CSS ha desarrollado sus propias prácticas en términos de motivación, negociación e implementación. Estas prácticas a veces difieren de las aplicadas en la cooperación Norte-Sur o por algunas instituciones financieras internacionales (...) la existencia de diferentes maneras de prestar cooperación no quiere decir que una sea mejor que la otra¹⁰⁰.

Finalmente, la CSS se incluyó en el párrafo 19 (incisos a, b, c, d y e) del Programa de Acción de Accra (John de Sousa, 2008). Se resalta el inciso e) que hace mención a los principios de la CSS:

e) La cooperación para el desarrollo Sur-Sur debe observar el principio de no interferir en los asuntos internos, establecer igualdad entre los asociados en desarrollo y respetar su independencia, soberanía nacional, diversidad e identidad cultural y contenido local. Juega un papel importante en la cooperación para el desarrollo internacional y constituye un valioso complemento de la cooperación Norte-Sur. (OECD, 2005/2008, p. 5 [20])

John de Sousa (2010) sostiene que, si bien Brasil se resiste a aceptar los principios de París por ser percibidos como normas impuestas por los poderes tradicionales, comparte valores e ideas con los donantes europeos. La coordinación y la colaboración son bienvenidas, pero en sus propios términos. En cualquier caso, el Sur consigue insertar sus narrativas también en el centro del debate de la agenda de eficacia de la ayuda.

⁹⁹ La lista completa se encuentra disponible en

<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/countriesandterritoriesandendorsementstotheParisDeclarationandaaa.htm>

¹⁰⁰ Traducción propia del original en portugués. Citado por Ranucci, (2015), Lopes (2011) y Pires de Campos, Bezerra, & López (2011).

Tras este Foro y el impulso para dar visibilidad a la CSS, el Grupo de Tarea sobre Eficacia de la Ayuda (GT-CSS)¹⁰¹ del CAD, liderado por Colombia e Indonesia, realizó una recopilación de las experiencias exitosas de varias regiones (López, 2014), demostrando el interés en contribuir a la labor de la OCDE. Las historias y estudios de caso favorecieron la elaboración de un documento con recomendaciones sobre política y buenas prácticas para el IV Foro de Alto Nivel celebrado en Busan (2011). Este último representó un momento significativo en las discusiones sobre el desarrollo pues concluyó con la firma del *Busan Partnership for Effective Development Co-operation*, un marco de acuerdo más inclusivo que tomó en consideración nuevos actores sobre la base de “principios compartidos y compromisos diferenciados” (BusanHLF4, 2011). Estos nuevos actores son los PRM, los socios de CSS y triangular y las organizaciones de la sociedad civil.

Las declaraciones de París, Accra y Busan han cedido su lugar a la agenda del desarrollo y en alguna medida han fallado en el esclarecimiento de sus objetivos a los países socios y donantes. No hay pronunciación clara cuando se trata de evaluar la actuación de donantes y receptores. En el trasfondo de la falta de apropiación de los países del Sur se encuentran los mismos incentivos para lograr la eficacia, a saber: la contratación, valoración y adiestramiento en busca de mejores resultados. Estas acciones suponen un cambio de lógica de una más espontánea como la de la CSS, hacia una orientada en los resultados, como se lee en la Declaración de París. Muchos de los países en desarrollo no están dispuestos a ofrecer transparencia en sus cifras y acciones bajo los términos del CAD. El ritmo de progreso exigido para obtener resultados visibles es incluso difícil de alcanzar para muchos de ellos. Al reflexionar sobre un posible consenso entre esta lógica de gestión y las narrativas del Sur Global, y en particular de América Latina y el Caribe, la SEGIB enfatiza que la eficacia de la CSS debería ser evaluada en función de sus rasgos esenciales: impacto sostenible y coherencia operativa con la horizontalidad, el consenso y la equidad. En primer lugar, y a través del principio de horizontalidad, la CSS exige que los países colaboren entre sí en términos de socios. Esto significa que, más allá de las diferencias en los niveles de desarrollo

¹⁰¹ El Grupo de Tarea en CSS, auspiciado por el WP-EFF, reúne a 41 países en desarrollo, 19 organizaciones regionales y multilaterales, 10 organizaciones de la sociedad civil, 3 parlamentarias, 8 instituciones académicas y centros de pensamiento y 10 donantes del CAD. Entre las últimas actividades llevadas a cabo por el GT-CSS se encuentran la discusión del glosario de CSS a través de un foro virtual en diciembre de 2014, un taller presencial realizado en abril de 2015 en Bogotá y la Resolución CEA en noviembre del mismo año.

entre unos y otros, la colaboración se establece de manera voluntaria y sin que ninguna de las partes ligue su participación al establecimiento de condiciones. En segundo lugar, el principio del consenso establece que la ejecución de una actuación de CSS debe haber sido sometida a su vez a consenso por los responsables de cada país antes de ser puesta en marcha, y ello en marcos de negociación común. Por último, el principio de equidad establece que la CSS debe ejercerse de un modo tal que sus beneficios (a menudo consistentes en la potenciación mutua de capacidades críticas para el desarrollo) se distribuyan de manera equitativa entre todos los participantes. Este mismo criterio se aplica a la distribución de costos, que suelen asumirse de manera compartida y proporcional a las posibilidades de cada contraparte (SEGIB 2008, p. 16). El problema radica en cómo medir estos principios y su impacto.

Con respecto a la financiación al desarrollo se han celebrado tres conferencias: Monterrey (México) en el 2002, Doha (Qatar, 2008) y Addis Abeba (AAAA, Etiopía, 2015)¹⁰². Aun cuando estas reuniones son de gran importancia para definir prácticas y agendas globales para la cooperación internacional en su conjunto, no parecen ser de especial relevancia para la CSS y triangular (PIFCSS, 2018, p. 48). La mención de estas modalidades de cooperación en los documentos finales se limita a resaltar su carácter y complementariedad con la CNS, en parte porque varias de sus modalidades no son de naturaleza financiera.

La cuestión de cómo evaluar la cooperación internacional para el desarrollo va más allá del tema de las estadísticas públicas y la medición de la financiación para incorporar una dimensión política (Lopes, 2017, p. 3). Además, la inserción de la cooperación triangular como vía para garantizar la transferencia de mejores prácticas entre países en desarrollo gracias al apoyo financiero de los países desarrollados y bajo la supervisión de las instituciones multilaterales, tampoco ha permitido una independencia normativa, al contrario, ha reproducido las prácticas tradicionales. Eso se debe a que los países en desarrollo tienen una dualidad de roles (donantes y receptores) lo cual los lleva a tener que adaptarse a los

¹⁰² El Foro de Financiamiento para el Desarrollo de ECOSOC se ha reunido 3 veces desde el 2015 para dar seguimiento a la AAAA. La última reunión se celebró entre el 23 y el 26 de abril de 2018 en Nueva York. En el documento final se muestra preocupación en el punto 18 sobre la graduación de los PRM y cómo esto reduce las fuentes de financiación al desarrollo. Se hace un llamado a la diversificación de dichas fuentes, en particular, a través de los bancos de desarrollo nacionales, regionales y multilaterales (ECOSOC, 2018).

modelos de gestión de los donantes tradicionales y consecuentemente reproducir dichos modelos en sus relaciones con los receptores de su cooperación¹⁰³.

Como se ha discutido a lo largo de este trabajo, esto no imposibilita que el Sur Global realice aportes a la narrativa de la cooperación internacional para el desarrollo, lo que Mawdsley (2018) ha llamado una *southernisation* de la AOD. En los últimos años, los donantes tradicionales han adoptado muchas de las narrativas sobre el desarrollo provenientes del discurso del Sur. Este proceso se manifiesta en tres áreas de la evolución de la agenda y las prácticas de los donantes tradicionales. Estas áreas son:

1. Los marcos discursivos de una ética de desarrollo *win-win*, donde los intereses nacionales son compatibles con los beneficios de los socios y la efectividad del desarrollo en general.
2. El regreso de una lógica analítica de crecimiento económico para alcanzar el desarrollo.
3. La imprecisión de las fronteras entre las finanzas para el desarrollo y las agendas de comercio e inversiones (Mawdsley, 2018, p. 175).

Aunque existen diferencias entre los donantes tradicionales, la mayoría parece haber adoptado un conjunto de afirmaciones más asertivas, explícitas y abiertamente articuladas acerca de cómo se armonizan la ayuda externa y el interés nacional. Una idea en conformidad con el principio normativo de beneficio mutuo. Este llamado “multilateralismo defensivo” de los países del Sur Global, que salvaguarda los principios de no intervención y autodeterminación (Sanahuja, 2017a, p. 193), parece haber permeado en cierta medida las prácticas de los donantes tradicionales, posiblemente ligado a un sentimiento de competencia con los donantes emergentes más sobresalientes (Mawdsley, 2018, p. 178). Que los actores del Sur no se hayan dejado seducir por las prácticas de órganos como el CAD, probablemente

¹⁰³ Se puede comparar esta afirmación con algunos de los hallazgos de los estudios sobre evaluación de políticas públicas en América Latina (Pimenta de Faria, 2005, p. 100), que demuestran el fuerte carácter de inducción externa del proceso de institucionalización de los sistemas de evaluación en la región. En numerosas ocasiones, los países están a expensas de evaluadores externos encomendados a su vez por organizaciones internacionales y que, además, trabajan con metodologías creadas y adaptadas a los países ricos. En ese sentido, no sorprende esperar que en los países menos desarrollados terminen reproduciéndose los patrones de gestión tecnocráticos y neoliberales exportados desde el Norte Global como una manera de adaptarse a los retos del sistema internacional.

ha invitado a los donantes del Norte a balancear su lenguaje político. La Declaración de París, por ejemplo, ratificó la importancia de la ayuda al propósito del desarrollo (Mawdsley, 2018, p. 181).

Otro ejemplo de adaptación de las herramientas de los socios tradicionales a los donantes del Sur, fue la creación del TOSSD (*Total Official Support for Sustainable Development*)¹⁰⁴ para aumentar la transparencia y el monitoreo de las finanzas al desarrollo y complementar los recursos nacionales de los países en desarrollo con flujos externos de cooperación. Esta herramienta se insertó en el ODS 17 como un resultado estadístico a mediano plazo del indicador 17.9. La OCDE la coloca como marco de referencia global aplicado a los ODS y al fomento de una mayor y mejor colaboración para reducir la falta de información sobre las operaciones financieras. Al ser una definición tan abarcadora permite cubrir todos los tipos de cooperación, entre ellos la CSS, mientras se trate de flujos oficiales. Además, la OCDE se adapta a las prácticas de los donantes del Sur y plantea que el sistema de recolección de información no impone requerimientos metodológicos para los países en desarrollo.

El informe del Secretario General de la ONU sobre el estado de la CSS (Naciones Unidas, 2018b, p. 2) destaca el fortalecimiento de la institucionalidad de esta modalidad. Entre los progresos expuestos están la adopción de medidas por parte de las organizaciones de las Naciones Unidas para situar la CSS en el centro de sus prioridades estratégicas, de conformidad con el deseo de los países en desarrollo de acelerar el desarrollo sostenible según sus propias condiciones. Asimismo, se destaca el esfuerzo de las organizaciones y los Estados Miembros de la ONU por convertir la cooperación Sur-Sur en un motor de mejora del acceso del Sur Global a instrumentos para la erradicación de la pobreza, la seguridad alimentaria, la innovación industrial y el crecimiento económico. De esta manera se observa que el discurso de los organismos internacionales se modifica para adaptarse a las solicitudes de los países en desarrollo.

¹⁰⁴ La definición operacional del TOSSD es la siguiente: “*TOSSD includes all officially-supported resource flows to promote sustainable development in developing countries and to support development enablers or address global challenges at regional or global levels*” (OCDE, 2015). Esta herramienta surgió en 2012 buscando realzar la relevancia de la AOD en la financiación internacional frente a la emergencia de nuevos proveedores de cooperación. La Agenda 2030 ha confirmado la necesidad de su mandato y le ha otorgado una legitimidad adicional (Alonso, Aguirre, & Santander, 2018).

3.1.1 Límites conceptuales de la cooperación Sur-Sur

Es necesario recurrir a las conceptualizaciones de los principales organismos que por mandato colectivo están encargados de coordinar la CSS, a fin de contrastarlas con el marco conceptual de la cooperación de los estudios de caso. Este abordaje se realiza con el objetivo de contrastar las definiciones operacionales de los países donantes y sus acciones, con el marco normativo internacional, considerando que la apropiación de normas y valores que los países hacen ocurre de manera paulatina.

El concepto de CSS puede analizarse en contraste con aquel de la AOD. La CSS, la cooperación triangular y la multilateral como complementos de la AOD, están llamadas a ser más transparentes, inclusivas e innovadoras en sus mecanismos de financiación al desarrollo. En la Conferencia de Nairobi se reafirmó que la CSS no es AOD, pues se basa en una asociación entre iguales (Declaración de Nairobi, párrafo 18).

Cuadro 3: Definición de ODA y CSS

ODA	CSS
Subvenciones o préstamos a países y territorios incluidos en la Lista del CAD de receptores de la AOD (países en desarrollo) y a organismos multilaterales que: (a) son asumidos por el sector oficial; (b) con el fomento del desarrollo económico y el bienestar como objetivo principal; (c) en condiciones financieras favorables (si es un préstamo, con un elemento de subvención de al menos el 25 %, calculado a una tasa de descuento del 10 %) ¹⁰⁵ .	Un proceso por el cual dos o más países en desarrollo procuran alcanzar sus objetivos individuales o compartidos de fomento de la capacidad nacional por medio de intercambios de conocimientos, personal calificado, recursos y servicios de especialistas, y por medio de iniciativas colectivas regionales e internacionales, como asociaciones de colaboración entre gobiernos, organizaciones regionales, la sociedad civil, las instituciones académicas y el sector privado, en beneficio propio o mutuo entre las regiones y dentro de ellas.

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2012) y Naciones Unidas (2016).

Aunque el contexto internacional haya cambiado, la definición de AOD no ha variado desde 1969 y está deliberadamente abierta a la interpretación, sobre todo en casos marginales (Hynes & Scott, 2013). La ausencia de consenso sobre el concepto de CSS hasta hace muy

¹⁰⁵ La cooperación técnica y los flujos financieros se incluyen en la AOD. Las subvenciones, préstamos y créditos para fines militares están excluidos.

poco, dejaba también a la interpretación las acciones de CSS de los donantes emergentes y la alineación entre donantes y receptores. El concepto de las Naciones Unidas (2016) alude a objetivos tanto individuales como compartidos, canalizados a través de intercambios y por medio de iniciativas colectivas, lo que refuerza la idea de que la cooperación contribuye a los procesos de integración regional. Sin embargo, no queda muy claro si el beneficio propio o mutuo es resultado o motivación del intercambio.

En 2011 el Comité de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur (HLC, por sus siglas en inglés) solicitó a través del PNUD la coordinación con entidades de las Naciones Unidas, incluidas las Comisiones Regionales, para proponer definiciones operacionales de CSS y triangular que serían aprobadas durante la decimoséptima sesión del HLC en 2012 y asegurar su difusión y aplicación a través de talleres y sesiones de capacitación en todo el sistema (Naciones Unidas, 2011). El análisis de las definiciones de CSS evidencia el camino recorrido por la CSS y el reajuste de las definiciones en función de las peticiones de donantes y receptores, y el continuo desarrollo de los organismos internacionales. Se identificaron cinco dimensiones en el análisis de las conceptualizaciones de las instituciones de las Naciones Unidas: actores, sector, modalidad, medios y resultados esperados.

Para referirse a los actores del desarrollo las organizaciones emplean las categorías: países en desarrollo, países del Sur, PRM y en el caso de la Nota Orientativa SSC/19/3, todos los tipos posibles. Esta selección de categorías no es ingenua, responde primero, a la adscripción de las organizaciones y segundo, a su misión. Por ejemplo, la OCDE se basa en el concepto de PRM del Banco Mundial y al realizar un esfuerzo estadístico importante, la categoría PRM encaja con sus objetivos institucionales. Las categorías países en desarrollo y países del Sur son las más utilizadas ya que incluyen a un mayor número de países y tienden a ser más neutras en su connotación política. La definición que ofrece el Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur (Naciones Unidas, 2016), nombra a todos los actores del desarrollo como estrategia de inclusión alineada con los ODS de la Agenda 2030. La última definición, que no es necesariamente la más consensuada, la ofrece la UNOSSC en su sitio web y no coincide con aquella aprobada en 2016. En esta última, se espera que los países logren sus objetivos de desarrollo nacionales gracias a la cooperación, lo que no restringe la modalidad a las metas globales y permite una apropiación y adaptación del concepto a las necesidades

nacionales. Finalmente, la definición de ECOSOC ahonda en términos más técnicos y marca los límites de la CSS.

Cuadro 4: Evolución del concepto de CSS

Organización	CATEGORÍAS				
	Actores	Sector	Modalidad	Medios	Resultados
OCDE	Países del Sur	-	-	Privados y públicos	Prácticas efectivas
ECOSOC	Países del Sur, instituciones multilaterales del Sur	Económico y técnico	Regional y multilateral	Préstamos, Financiamiento, cooperación técnica, alivio de la deuda, asistencia humanitaria	Generar infraestructura y capital físico y humano
UNCTAD	Países en desarrollo	Político, económico y técnico	-	-	Desarrollo común
CEPAL	Países en desarrollo	Técnico, político y económico	-	-	Alternativa a la AOD
PNUD	Países del Sur	Político, económico, social, cultural, ambiental y técnico	-	-	Soluciones a desafíos comunes
Nota orientativa SSC/19/3-AG de las Naciones Unidas	Gobiernos, organizaciones regionales, sociedad civil, instituciones académicas, sector privado	-	Regional e interregional	Conocimientos, personal calificado, recursos y servicios de especialistas	Fomento de la capacidad nacional
UNOSSC ¹⁰⁶	Países del Sur	Político, económico, social, cultural, medioambiental y técnico	Bilateral, regional, intrarregional o interregional	Conocimientos, habilidades, experticia y recursos	Alcanzar sus objetivos de desarrollo

Fuente: Elaboración propia a partir de Naciones Unidas (2016), OCDE (2011), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2010), CEPAL (2010), ECOSOC (2008), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007) y UNOSSC (s.f.).

¹⁰⁶ La UNOSSC hasta el 2018 tenía acuerdos gubernamentales firmados con Argelia, China, Colombia, Honduras, Hungría, Alemania, Kuwait, México, Marruecos, Panamá, Corea del Sur y Turquía. De los países estudiados en esta tesis, solo Colombia está presente en la lista. Como se analizará en los próximos capítulos este tipo de estrategias está acorde a las motivaciones de las élites políticas en el período estudiado.

En esta investigación no se incluye como parte de la CSS la asistencia militar, las subvenciones y los préstamos al sector privado, la IED, los flujos que no impliquen transacciones y los flujos transfronterizos que no sean parte de acuerdos de cooperación, subvenciones y financiación destinadas a combatir el terrorismo. La ECOSOC (2009, p. iv) tampoco considera esos tipos de cooperación como CSS.

3.1.2 Modalidades de cooperación Sur-Sur y tipos de transferencia

La CSS y la cooperación triangular han alcanzado una mayor especificidad en lo que concierne a sus modalidades de trabajo y su aporte a la integración regional y al fortalecimiento de las políticas públicas nacionales para el desarrollo. En el contexto de la nueva agenda del desarrollo, la elaboración de un marco analítico que articule y coordine las iniciativas de cooperación en sus distintas modalidades continúa siendo una tarea pendiente (SEGIB, 2017, pp. 26-28).

En los informes de la SEGIB de “Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica” de los años 2008 y 2009 se identificaron y definieron tres modalidades de CSS: la Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral, la Cooperación Sur-Sur Triangular y la Cooperación Horizontal Sur-Sur Regional. A fines del 2016, en el marco del Consejo Intergubernamental del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) celebrado en Panamá, los países solicitaron modificar estas denominaciones. El cuadro 5 profundiza en las modalidades que, a petición de los países de América Latina y el Caribe, no incluyen el calificativo de horizontalidad.

Dichas modificaciones son positivas dentro del contexto latinoamericano pues demuestran una apropiación paulatina y una toma de conciencia de la importancia de continuar adaptando los conceptos y mandatos a las prácticas regionales de la cooperación. Sin embargo, esta modificación en las denominaciones no implica ningún cambio en las definiciones y metodologías utilizadas, como se aclara en el informe de la SEGIB (2017).

La cooperación triangular no está exenta de críticas, no obstante, entre sus potencialidades y fortalezas Ranucci (2015, p. 55) destaca las siguientes: “ayuda a promover la cooperación horizontal entre países con diferentes niveles de desarrollo en áreas de interés común, se

adapta mejor a las características de ciertas regiones, genera aprendizaje conjunto entre los tres países, constituye un puente entre la tradicional CNS y la CSS y agrupa a los socios participantes en torno a temáticas consensuadas de desarrollo”.

Cuadro 5: Modalidades de CSS

CSS Bilateral	CSS Regional	Cooperación Triangular		
		Triangular Norte-Sur ¹⁰⁷	Triangular Sur-Sur	Triangular Multilateral Sur-Sur
Cuando dos países intercambian experiencias o recursos (financieros, técnicos y/o humanos) a modo de socios.	Cooperación que varios países desarrollan dentro del marco de espacios y organismos regionales.	Cooperación entre un país desarrollado que sirve de apoyo financiero y dos países en desarrollo (un segundo donante y un país receptor).	Entre tres países en desarrollo (un patrocinador financiero del sur, un segundo donante del sur y un país receptor).	Entre una organización multilateral que sirve de apoyo financiero y dos países en desarrollo (un segundo donante del sur y un país receptor).

Fuente: Elaboración propia a partir de SEGIB (2017, p. 53) y Lengyel & Malacalza (2011, pp. 9-10).

Además de las modalidades es necesario definir los tipos de transferencia. Dentro del secretariado de la UNCTAD y el G-77 se definieron dos: la CTPD¹⁰⁸ y la CEPD.

La primera incluye la transferencia de recursos humanos y conocimientos para elevar las capacidades de la cooperación económica. Es un proceso multidimensional que abarca relaciones bilaterales y multilaterales y, como declara el PABA (1978, p. 6), no sustituye la cooperación técnica con países desarrollados. Mientras, la cooperación económica se define en el ámbito de la CSS como las “medidas de apoyo de acción conjunta a nivel interregional, que serán puestas en práctica por todos los países en desarrollo” (SEGIB, 2016). Por tanto,

¹⁰⁷ En la investigación no se incluye la cooperación triangular Norte-Sur para centrarnos únicamente en la explicación de los intercambios entre países en desarrollo.

¹⁰⁸ La OCDE en su glosario de términos del año 2012 define la cooperación técnica como: i) becas a nacionales de países receptores de ayuda que reciben educación o capacitación en el país o en el extranjero; y ii) pagos a consultores, asesores y personal similar, así como a docentes y administradores que prestan servicios en los países receptores (incluido el costo del equipamiento asociado). La asistencia de este tipo proporcionada para facilitar la ejecución de un proyecto capital se incluye indistintamente entre los gastos bilaterales de proyectos y programas, y se omite de la cooperación técnica en estadísticas de flujos agregados. A diferencia de la definición en la Declaración de Accra (2008, p. 16), que la entiende como una forma de desarrollar capacidades, la definición más reciente pone énfasis en el componente educativo y de capacitación que debe derivarse de este tipo de colaboraciones entre países en desarrollo.

la cooperación económica es más abarcadora pues incluye aspectos comerciales de inversión, cooperación financiera y técnica.

Por su parte, ECOSOC (2009, p. iv) define la CTPD como la provisión de todo tipo de *know-how* en forma de personal, capacitación, transferencia de tecnología y conocimientos, intercambio de conocimientos, intercambio de experiencias, investigación y costos asociados que conducen a una genuina creación de capacidades y desarrollo dentro del país socio. Incluye la cooperación independiente (*free-standing cooperation*) y la cooperación técnica relacionada con la inversión. Esta última se incluye generalmente como cooperación de proyectos y programas. En esta definición se fusionan cooperación técnica y financiera como complemento la última de la primera y como medio para lograr la creación de capacidades. Dicha definición está en armonía con el concepto de CSS propuesta por esa organización.

A diferencia de la cooperación técnica, la financiera supone transferencia de fondos reembolsables y no reembolsables. Los fondos no reembolsables se concretan mediante apoyo presupuestario y sectorial, contribuciones a organizaciones multilaterales no financieras y fondos multidonantes y operaciones de canje y cancelación de deuda. Por el contrario, los fondos reembolsables incluyen concesiones crediticias¹⁰⁹, créditos a la exportación, financiación, garantías de crédito y de emisión de deuda (Domínguez-Martín, 2015). La cooperación financiera reembolsable marca la tendencia hacia la que se encamina la financiación de los ODS, a partir de la noción de solidaridad basada en el principio de responsabilidades compartidas y diferenciadas (Domínguez-Martín, 2016, 2015, p. 5).

En la región latinoamericana resalta el fuerte componente técnico de la CSS. Uno de los problemas detectados en la implementación de la cooperación técnica es la poca sincronización entre los agentes involucrados. Es el caso de la compleja coordinación entre los diferentes actores de la cooperación internacional de Brasil, afectando así la eficacia y sostenibilidad de los proyectos (Lechini & Morasso, 2015; 126; Costa et al., 2014, p. 60). Según el PABA (1978), la cooperación técnica requiere la identificación del potencial y fortaleza de cada país, a partir de una evaluación previa de su experiencia. Esta experiencia

¹⁰⁹ Estos son préstamos que se extienden en términos más generosos que los préstamos de mercado. La concesionalidad se logra a través de tasas de interés inferiores a las disponibles en el mercado o por períodos de gracia, o una combinación de ambos.

debería quedar explícita desde el punto de vista técnico en los “convenio país” o programas de cooperación bilateral a largo plazo entre países en desarrollo o con países desarrollados. No obstante, la debilidad institucional de los países en desarrollo favorece la descoordinación entre actores públicos y privados.

Los tratados de seguridad energética son un tipo de transferencia con una fuerte presencia en América Latina y el Caribe, por lo que es pertinente incluirlos en esta investigación. Estas transferencias buscan establecer y fomentar la cooperación en las áreas de exploración, extracción, producción, transporte, refinación, almacenamiento, procesamiento, distribución y comercialización de hidrocarburos. Los tratados abarcan planes, no solo para la fuente energética del petróleo, sino también para el gas, la energía eléctrica y las energías renovables (Rodríguez, 2013, p. 126). Los convenios de seguridad energética ofrecen términos favorables de pago a los países en desarrollo e intereses bajos en comparación a los del mercado internacional.

Una vez analizada la estructura de la CSS promovida por las instituciones multilaterales, es conveniente estudiar cómo los mecanismos de cooperación en América Latina asumen, a la vez que transforman, la narrativa multilateral para ajustarla a sus condiciones materiales e imaginario social.

3.2 *Aedificare novae mundi*: mecanismos regionales de cooperación Sur-Sur en América Latina

En la década de los noventa, los mecanismos de integración regional recibieron un impulso especial al ser reconocidos como el principal instrumento de CSS e integrar a nuevos actores del desarrollo (CELAC, 2014a). Conscientes de que el regionalismo en América Latina es un proceso histórico que tiene sus orígenes en las guerras de independencia del siglo XIX (Bianculli, 2016), la intención de este apartado no es ser exhaustivos en el recuento de todas sus etapas. Por ello, nos centraremos en el llamado nuevo ciclo (2005-2015) de los regionalismos¹¹⁰ para problematizar sus formas y las distinciones conceptuales y prácticas que toma en la región.

¹¹⁰ Muhr (2013) le llama *third generation regionalisms*. Dabène (2009), por su parte, no coincide con esta división temporal, pues sugiere que existe continuidad entre las experiencias de regionalismo de los años cincuenta en América Latina y las contemporáneas. Se plantea que, si bien hay períodos de integración regional

El objetivo de fomentar una América Latina unida se remonta a Simón Bolívar. El Congreso Anfictiónico de Panamá, celebrado en 1826 y convocado por el propio Simón Bolívar, buscaba la unión de los Estados de acuerdo con una división administrativa que coincidía con los virreinos hispanoamericanos concebidos por Francisco de Miranda (Sanahuja, 2011b). A medida que la independencia se convirtió en un objetivo continental, el unionismo se incorporó a las declaraciones diplomáticas buscando equilibrar durante el siglo XX la hegemonía de Europa primero, y de Estados Unidos después. Esos elementos son trascendentales para entender por qué América Latina insiste en la integración regional, política y económica después de la Segunda Guerra Mundial. La región ha mostrado un carácter inconformista con la teoría del desarrollo debido, entre otros, a los aludidos aportes de Raúl Prébisch y otros economistas del desarrollo sobre la identidad latinoamericana y al papel de la integración y la cooperación como instrumentos contrahegemónicos¹¹¹ (Sanahuja, 2018, p. 121).

Para el estudio de los mecanismos regionales, es necesario retomar del discurso constructivista conceptos como identidad, comunidad/región, normas y principios para explicar la atenuación de los límites entre la política interna y la externa. Siguiendo a Dabène (2009, pp. 9-10), “[quizás] entre las diferentes contribuciones teóricas, la aproximación constructivista es la que ha demostrado ser más innovadora y que captura genuinamente nuevas dimensiones del regionalismo”.

La regionalización es uno de los conceptos más empleados cuando se estudian las organizaciones regionales y el que mayor consenso exhibe a nivel conceptual. En general, se entiende como un proyecto político de integración, a su vez político, económico y social que implica mayores niveles de interacción y cohesión entre los actores (Börzel & Risse-Kappen, 2016, p. 4; Santa Cruz, 2015, p. 98; Hettne, 2003, 2002; Finnemore & Sikkink, 1998; Hurrell,

o de regionalismo, no existen brechas tan marcadas entre ellos. En este apartado nos inclinamos por esa distinción temporal para ajustar el análisis del regionalismo al período de la cooperación estudiado.

¹¹¹ El sistema económico y financiero internacional tiene un carácter hegemónico pues se basa en principios liberales que homogenizan el espacio económico y político a escala global, obligando a los Estados a adaptarse a las exigencias de la globalización. La ayuda al desarrollo en ocasiones se subordina a ese proyecto globalista, empleándose como incentivo o castigo de ese proceso de adaptación, en lugar de ser un mecanismo de redistribución de las riquezas (Sanahuja y Tezanos, 2017, p. 523). Asimismo, el hegemonismo del sistema se relaciona con los conceptos de etnocentrismo. Como parte del nuevo patrón de poder mundial, Europa también concentró bajo su hegemonía todas las formas de control de la subjetividad, de la cultura y, en especial, del conocimiento y de su producción (Quijano, 2000, p. 787).

1995b, pp. 39-45). El regionalismo, por otra parte, tiende a tener más interpretaciones y referirse a proyectos de Estado en un espacio geográfico determinado con tendencia a desembocar en la integración regional formal e institucionalizada (Börzel & Risse-Kappen, 2016, p. 4; Hummel & Menzel, 2005, citado por Schünemann, 2010, p. 61; Gamble & Payne, 1996, p. 250); o como un proceso de construcción de una región; o por último, como un proceso guiado de construcción y sustento de instituciones regionales y organizaciones (Hettne, 2002; Finnemore & Sikkink, 1998).

De manera general, “la regionalización se refiere al proceso que acompaña el aumento de la interacción y la actividad al interior de la región, mientras que el regionalismo es un proyecto político” (Perrotta y Porcelli, 2019, p. 206). La diferencia distintiva entre ambos es que la regionalización supone un proceso de abajo hacia arriba, que se caracteriza por las interacciones económicas y sociales entre actores no estatales, mientras que el regionalismo implica un acercamiento de arriba hacia abajo al suponer la toma de decisiones de políticas en diferentes áreas de cooperación. “Así, parecería que la integración regional surge de la combinación de ambas dinámicas” (Perrotta y Porcelli, 2019, p. 206).

Al ser la cooperación el foco de estudio de esta investigación, estudiar el regionalismo es crucial para el análisis. Este es un campo de estudio prominente en la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, con explicaciones consolidadas del *mainstream* y otros acercamientos desde el constructivismo, la teoría crítica, el nuevo regionalismo y los enfoques post-estructural y post-moderno (Söderbaum, 2016a). Una visión racionalista del regionalismo lo entiende como un “regionalismo en capas” y una visión institucionalista liberal como una “delegación de poder” en un orden global liberal (Hveem, 2005, pp. 302, 304). En ambos casos se obvia la capacidad de la agencia para escoger el nivel regional de gobernanza en el que participa y, por tanto, la importancia de las ideas y los intereses en la toma de decisiones. Las alternativas con una epistemología reflexivista complementan la insuficiencia de las teorías neo-utilitaristas para entender el fenómeno regional. El enfoque del nuevo regionalismo propone que la decisión de un actor de participar en el regionalismo dependerá no solo de incentivos y recursos materiales estables, sino también de ideas e identidades, como también señalan los constructivistas (Söderbaum, 2016a, p. 53).

Para Bøås, Marchand y Shaw (2003, p. 208), las formas de intercambio basadas en redes regionales de economías, ideas e identidades implican transacciones dentro de un patrón general de interacción que tiende a ser sancionado mediante parámetros normativos en lugar de legales. Las ideas entonces, son el medio a través del cual los intereses individuales y grupales se articulan, tanto por representantes del Gobierno como por la sociedad civil. Las identidades en esta “ecuación” pueden ser productos calculados, manipulados por las élites políticas y económicas, pero también pueden modelar el proceso de articulación del interés político de una manera no intencional. Los límites de una región en este caso, pueden formar parte de dicho interés político y operar como significante. Ello explica en alguna medida, por qué los Gobiernos juegan con la (re)configuración discursiva de los espacios para crear alianzas, ponderando una división territorial por encima de otra. En esta investigación se coincide con el concepto de región propuesto por Hveem (2005, p. 296) que incluye factores espaciales y sociocognitivos, a saber: 1) indicadores espaciales geográficos, 2) redes o estructuras de transacción y comunicación y 3) mapas cognitivos e identidades colectivas. De esta manera, el territorio no solo es un espacio físico, sino también una construcción social.

Por otra parte, el regionalismo en América Latina y el Caribe actúa como mecanismo para la construcción de espacios habilitadores para el desarrollo con el corolario que supone el rol de la CSS en estos procesos de diálogo político e integración económica (PIFCSS, 2018, p. 15). En efecto, el aporte de la CSS a las políticas públicas regionales se manifiesta en los múltiples espacios de concertación y cooperación latinoamericana. Pero, ¿qué es integración y qué es cooperación? El estudio de la integración regional se ocupa de explicar “cómo y por qué los Estados dejan de ser totalmente soberanos, cómo y por qué voluntariamente, se fusionan y se mezclan con sus vecinos para perder los atributos fácticos de la soberanía al tiempo que adquieren nuevas técnicas para resolver conflictos entre ellos” (Haas, 1970, p. 610). Trasladando esta definición al contexto latinoamericano, Dabène (2009, p. 7) se pregunta cómo y por qué los Estados, al decidir dejar de ser totalmente soberanos, se aseguran de no perder el control de su soberanía¹¹². Aquí se matiza la pérdida de la soberanía con la necesidad de los Estados en América Latina de garantizar la primacía de sus nacionalismos.

¹¹² Esta transferencia de soberanía supone, entre otros, la existencia de normas comunes legalmente vinculantes, organismos con competencias efectivas y mecanismos de solución de controversias (cf. Sanahuja, 2017a).

Al respecto, se sugiere que la región se enfrenta al llamado “trilema latinoamericano entre la soberanía nacional y el nacionalismo, la integración profunda, y la influencia y autonomía internacional”. En el centro de este trilema se encuentra “su enfoque regional del regionalismo, multilateralismo y la gobernanza global” (Sanahuja, 2017a, p. 205).

Si bien sus aportes son anteriores y se refieren al siglo XX, Puig (1986) en cierta medida supera las explicaciones dicotómicas al afirmar que una integración de tipo solidaria se fundamenta en alianzas de Estados decididos a conseguir determinados objetivos sectoriales, pero que se fundamenta en valores compartidos, entre los que descuella el de la autonomía.

La integración regional es un proceso histórico de niveles crecientes de interacción entre unidades políticas (subnacionales, nacionales o transnacionales), provisto por actores que comparten ideas comunes, establecen objetivos y definen métodos para alcanzarlos, y al hacerlo contribuyen a construir una región (Dabène, 2009, p. 10). La cooperación, por otra parte, incluye acuerdos intergubernamentales o regímenes que pueden implicar la creación de instituciones formales o pueden basarse en estructuras más flexibles que incluyen patrones de reuniones periódicas y normas (Gardini, 2016, p. 34). En esta última definición, la cooperación está más próxima a la definición de cooperación regional interestatal del regionalismo que sugiere Hurrell (1995b, pp. 39-45).

Si se contrastan las definiciones de cooperación e integración con la experiencia latinoamericana, se observa que sus organizaciones regionales están centradas en el Estado y se resisten a establecer mecanismos supranacionales que impliquen una gestión conjunta de la soberanía (Sanahuja, 2017a), lo que Hurrell (1995b) entiende por cohesión regional. Dado que, ninguna institución regional latinoamericana tiene competencias amplias en el ejercicio de transferencia de la soberanía (Jenne, Schenoni, & Urdinez, 2017, pp. 196-197), –o siguiendo a Sanahuja (2017a), los Estados ponen más énfasis en no perder el control de su soberanía– se sugiere que, la integración no cuenta con una unidad regional cohesionada y consolidada. Por el contrario, coexisten múltiples unidades con objetivos económicos y sociales que se solapan y que en ocasiones no logran armonizar los objetivos políticos

nacionales. Por lo tanto, el empleo del término integración apunta más bien a acciones de cooperación a escala regional que hacia una integración propiamente dicha¹¹³.

Ahora bien, esto no resuelve otra de las particularidades del continente, y es que, desde el punto de vista discursivo, la cooperación que se canaliza a través de las organizaciones regionales tiende a llamarse integración, mientras que la que se realiza bajo acuerdos bilaterales, se denomina cooperación. Cooperación e integración son usados en contextos similares y la última es un referente más frecuente para los Gobiernos de izquierda en países democráticos (Jenne et al., 2017). Por un lado, los discursos integracionistas buscan generar consensos, identidad y cohesión grupal y, por otro, desde un punto de vista bilateral, buscan satisfacer intereses nacionales y ser un medio para expresar peticiones y reclamos a la cooperación tradicional (Sanahuja, 2015, pp. 51-52). En esa misma dirección, la región ha respondido a los procesos de desplazamiento de poder (horizontal y vertical)¹¹⁴ con una redefinición de las estrategias regionalistas y de política exterior que se traducen en la pujanza de la CSS (Sanahuja, 2011a, p. 218). Estos rasgos invitan a considerar el estudio del nuevo ciclo del regionalismo abierto y la integración, precisamente porque a través de estas organizaciones se ejecutó gran parte de la cooperación para el desarrollo en el período de estudio de la tesis.

La emergencia multicausal del nuevo ciclo de regionalismos en América Latina está representada por la creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Los factores endógenos¹¹⁵ que promovieron su aparición se asocian al plano político y las

¹¹³ Ello no anula el concepto de integración propuesto por Dabène (2009).

¹¹⁴ En el proceso de desplazamiento “vertical” del poder la región muestra una fisonomía más heterogénea y diferenciada, con países emergentes que aspiran a jugar un papel más relevante en los planos regional y global. En un proceso “horizontal” el poder se desplaza a las finanzas globales y a actores privados, lo que reduce el papel de los actores públicos y la ayuda oficial en la financiación al desarrollo de la región (Sanahuja, 2011a, p. 218).

¹¹⁵ Se coincide con Hettne (2002) cuando plantea que el carácter endógeno del nuevo regionalismo viene dado por la ambición política de establecer una identidad y una coherencia regionales, lo que el autor denomina “la búsqueda de la regionalidad” como un proceso histórico de largo plazo. Para alcanzar este grado de regionalidad son necesarios un territorio físico administrado en términos sociales, una comunidad y una sociedad regionales con convergencia de valores en diversos ámbitos y, por último, una institucionalización del sistema. De cualquier manera, esta argumentación debe verse como una herramienta para el estudio y no como un conjunto de etapas por las cuales deben pasar los Estados para alcanzar la regionalidad (*regionness*).

dinámicas de concertación y búsqueda de la paz en la región, que contribuyeron a que los nuevos acuerdos se caracterizaran por una notable ampliación de la agenda respecto a las experiencias anteriores de integración (Sanahuja, 2007, p. 76). En este proceso, la historia y la convergencia de ideas políticas son condiciones importantes más allá de los incentivos externos (Dabène, 2009, pp. 34-35; Hettne, 2002, p. 956), entre ellos, la promoción de un sistema multipolar con un carácter defensivo ante los riesgos de la globalización y el mercado neoliberal. Esta motivación dotó al nuevo regionalismo de un rasgo posliberal (Sanahuja, 2012, 2011b; Veiga & Ríos, 2007) o post-hegemónico (Briceño-Ruiz & Morales, 2017; Briceño-Ruiz & Ribeiro, 2015; Riggirozzi & Tussie, 2012) cuyas peculiaridades fueron: la primacía de una agenda política, el papel del Estado en la coordinación económica, la neutralización de las asimetrías estructurales (Soares de Lima & Milani, 2016) y la búsqueda de autonomía de mercado. El regionalismo no fue solo una estrategia económica para acceder a los nuevos mercados, o una estrategia política para promover mayor diálogo político o cooperación, sino también un elemento de la construcción del orden global (Briceño-Ruiz & Morales, 2017, p. 193). Este tipo de razonamiento busca demostrar que las estructuras históricas y emergentes, organizan y condicionan el contexto de la interacción social y pone en evidencia que los agentes no actúan solo dentro de las estructuras, sino que más bien no pueden actuar sin reproducirlas, confirmando o modificándolas (Gamble & Payne, 1996, p. 250).

Ningún documento sugiere que la integración regional sea necesaria o implique una etapa superior en el desarrollo de las sociedades (Campbell, 2010, p. 151). Aun así, cuando los países promueven la agrupación regional, aspiran a una inserción internacional, una equivalencia similar de los beneficios para todos los miembros¹¹⁶, extender su influencia en las organizaciones multilaterales (Tussie, 2009; Sanahuja, 2007, pp. 75-76), diversificar los mercados e, incluso, ganar adeptos dentro de un marco ideológico determinado.

Desde la década del noventa, la región hizo gala de al menos tres ejes diferentes de cooperación económica, formados por el Mercosur, la Alianza del Pacífico (AP) y la ALBA-TCP. En términos políticos, la CELAC, heredera del Grupo de Contadora y el Grupo de Río,

¹¹⁶ Lo que Keohane (1986, p. 20) ha llamado las expectativas de “reciprocidad difusa” para referirse a las contribuciones de los miembros del grupo guiados por el interés de continuar obteniendo resultados globales satisfactorios para el grupo como un todo.

fue una respuesta clara a la incapacidad de la Organización de Estados Americanos (OEA) para construir consenso regional y vínculos multilaterales (Sanahuja, 2017a, p. 200; Bianculli, 2016, p. 163). La propia CELAC (2014b) reconoce en su Marco conceptual de Cooperación Internacional el carácter político de la CSS delineado por los principios de solidaridad, integración regional y la consideración de las circunstancias particulares del desarrollo de cada país. La cooperación se considera un “mecanismo cada vez más efectivo” de la política exterior de los países (párrafos 16 y 17) y aboga para que respete las prioridades nacionales y de desarrollo (CELAC, 2014b, párrafos 1 y 17).

Según el diseño institucional, ALBA, UNASUR y CELAC¹¹⁷ comparten el carácter presidencialista, la función como un foro de diálogo y concertación política y la debilidad institucional (Sanahuja, 2017b, p. 118; Legler, 2010; Dabène, 2009, p. 23). Este carácter presidencialista tuvo su apogeo gracias al ideal integracionista y al imaginario colectivo de los presidentes de la región de finales de los años noventa y principios de 2000¹¹⁸. La ALBA, por ejemplo, nace de los esfuerzos del presidente Hugo Chávez. La UNASUR y sus precursores –la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)– surgieron gracias al liderazgo brasileño¹¹⁹ del presidente Fernando Henrique Cardoso y la continuidad de Luiz Inácio Lula da Silva.

Pasados quince meses, la diplomacia del Gobierno Lula tiene un saldo significativo de realizaciones para presentar. El Consenso de Buenos Aires y el Acta de Copacabana expresan el nivel de entendimiento sin precedentes alcanzados por Argentina y Brasil. El MERCOSUR recupera su cohesión interna, se asocia al Perú y concluye negociaciones con los demás miembros de la CAN. Surgen, poco a poco, los contornos de una Comunidad Sudamericana de Naciones. (Amorim, 2004, p. 507)¹²⁰

La UNASUR, a diferencia de la CELAC y la ALBA, no puso énfasis en la integración económica y comercial, sino que se consolidó como una organización que trataba asuntos políticos, de seguridad y de defensa. En ese sentido, bajo el mismo liderazgo de Brasil se

¹¹⁷ De estos tres, la CELAC destaca por ser un foro de concertación política y no un acuerdo de integración.

¹¹⁸ Para ampliar, cf. Dabène (2012b).

¹¹⁹ Para ampliar, cf. Briceño-Ruiz (2010) y Dabène (2009, pp. 21-23).

¹²⁰ Traducción propia del original en portugués.

impulsó la creación del Consejo de Defensa Suramericano en el año 2008, cuyo principal objetivo era establecer un foro de diálogo político para la prevención de conflictos bélicos en la región. En oposición a la lógica brasileña¹²¹, Hugo Chávez, apoyado por Bolivia y en menor medida por Ecuador, apostaba por un modelo más práctico de defensa contra el imperialismo y un claro enfrentamiento a Estados Unidos. Para Chávez, UNASUR constituía la oportunidad para promover la integración bolivariana y su estrategia energética en el cono sur. Otro ejemplo de la divergencia de intereses en cuanto a los objetivos y funciones de las instituciones regionales, fue la objeción de Colombia a la propuesta de creación del Consejo Suramericano de Defensa de UNASUR, alegando que existían otras herramientas como la OEA y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con poder legal y legítimo para intervenir en situaciones de conflicto¹²² (Piñeiro y Muñoz, 2014).

En general, iniciativas como UNASUR, CELAC, ALBA-TCP y la AP y, en menor medida el Mercosur, proporcionan evidencia de una politización de la agenda regional y un espacio para la provisión de bienes públicos, incluyendo normas, estándares y políticas en áreas no comerciales (Bianculli, 2016, p. 166) lo que dio lugar a la ampliación de los mecanismos de CSS. A través de la UNASUR se desarrollaron proyectos en infraestructura del transporte e integración energética bajo el liderazgo y la promoción de Brasil desde el año 2004¹²³. Los proyectos de cooperación de la ALBA fueron notorios en los campos de salud, educación y energía mediante las acciones conjuntas de compañías estatales venezolanas. Mientras que, la voluntad política de la CELAC de realizar CSS quedó plasmada en la Declaración sobre

¹²¹ En 1993 Canadá, Estados Unidos y México firman el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Itamar Franco, entonces presidente de Brasil, busca equilibrar este liderazgo y crea el Área de Libre Comercio de América del Sur que más tarde devendría en la CSN, gracias al liderazgo de Henrique Cardoso. Durante la 5ta Cumbre comienza a imponerse una agenda propuesta por Hugo Chávez que llevó a la modificación en 2008 de la estrategia y la creación ese mismo año de UNASUR. A diferencia de la agenda brasileña que intentaba alcanzar una zona de comercio que favoreciera los productos brasileños y su inserción en el mercado, la agenda venezolana defendía la soberanía de la región y la concertación política (Briceño-Ruiz & Ribeiro, 2015, pp. 54-55).

¹²² Una vez aprobada la creación del Consejo, gracias a la búsqueda de apoyos del ministro brasileño de Defensa Nelson Jobim, Colombia colaboró con la creación de la Resolución del Mecanismo de Medidas de Confianza, para dotar de mayor transparencia y fluidez la firma de acuerdos de cooperación de los países miembros. Con esta acción lograron reinstituir la confianza en el grupo respecto a su postura en la organización (Piñeiro y Muñoz, 2014, pp. 69, 72; Sanahuja, 2011b, p. 138).

¹²³ El estado brasileño vio la oportunidad de involucrar al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y a Odebrecht en los proyectos de infraestructura de la cartera de proyectos de la IIRSA. Para aprovechar plenamente esta oportunidad estratégica de expandir los intereses brasileños, el Gobierno de Lula da Silva aumentó los recursos disponibles en el sector de infraestructura mediante la adopción del *Programa de Aceleração do Crescimento*. Para ampliar, cf. Palestini & Agostinis (2014, p. 14).

Cooperación Internacional (CELAC, 2014a) y el Marco Conceptual de la Cooperación Internacional (CELAC, 2014b).

El proyecto de la CELAC, nacido en la Cumbre de la Unidad de Cancún en febrero de 2010, combina la visión brasileña con raíces en la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) (Legler & Santa Cruz, 2011, p. 25). Ejemplos de la concertación y el diálogo políticos, fueron la mediación de Kirchner en el conflicto entre Venezuela y Colombia que permitió el restablecimiento de las relaciones entre ambos países el 7 de agosto de 2010 y la intervención diplomática de la UNASUR durante la crisis boliviana de 2008¹²⁴.

Por otra parte, la debilidad institucional de las organizaciones regionales es una característica heredada en la región. Daudelin y Burges (2011) observan que el Mercosur, por ejemplo, sigue estando “alarmantemente subinstitucionalizado”¹²⁵, una característica que también describe al SICA. En cualquier caso, estas organizaciones representan un esfuerzo por crear espacios reservados a los Estados latinoamericanos y excluir de manera explícita a Washington. Así, por ejemplo, ALBA, UNASUR y CELAC representan formas distintas en las que el regionalismo es definido por cuestiones de identidad, comunidad y región¹²⁶.

La Alianza Bolivariana no puede considerarse una iniciativa de integración política o económica típica, sino un proceso político basado en una “diplomacia de cumbres” (Sanahuja, 2017a, p. 200, 2015; Aponte, 2014; Muhr, 2013; Aravena, 2000). La UNASUR se redefine como una herramienta para el *developmental state* con una estrategia defensiva frente a la globalización, lo que conlleva tensiones entre los intereses nacionales y la integración. La UNASUR logró –hasta el 2017– sobreponerse a las diferencias entre

¹²⁴ Para ampliar sobre la resolución del conflicto en Bolivia, cf. Sánchez (2015).

¹²⁵ La estructura organizacional del Mercosur quedó constituida en el Artículo 1 del Protocolo de Ouro Preto, que establece un Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur.

¹²⁶ Sobre la mutua dependencia entre la identidad y la comunidad, Checkel (2016, p. 559) argumenta cómo la identidad puede explorarse como variable independiente en su rol durante la creación de una organización regional. Esta es la dirección del argumento de Bøås, Marchand y Shaw (2003) cuando consideran que la construcción social de la identidad regional tiene un gran impacto en la forma en que avanza la regionalización. Sin embargo, es importante invertir la causalidad y explorar cómo las organizaciones regionales, una vez formadas, afectan los sentimientos de identidad y comunidad (cf. apartado 1.1.1 Identidad colectiva de esta tesis).

regionalismo abierto y los diferentes modelos de desarrollo, para establecer un espacio de diálogo y cooperación, por lo que podría denominarse como una organización de cooperación política (Sanahuja, 2017a, 2011). La agenda de UNASUR responde a una visión *post-trade* (Dabène, 2009) enfocada a áreas como la infraestructura, la educación, la ciencia, la cultura, la energía y el desarrollo social, agenda además muy abarcadora¹²⁷. La CELAC, por su parte, es un claro ejemplo de multilateralismo pluralista (Jaramillo, 2014) pues constituye un foro para el diálogo político, *agenda setting* y la construcción de consenso, con una marcada agenda intra- y extraregional.

Más allá de las características que las diferencian,

[Una] característica compartida por el ALBA, CELAC y UNASUR —así como por estados miembro clave, tales como Brasil, México y Venezuela—es precisamente su deseo de obtener proyección externa. Es decir, estos organismos y estados no tienen solo una orientación interna, sino que también pretenden posicionar a América Latina como bloque y lograr así una mejor posición en el mundo. Esta proyección puede funcionar tanto respecto a los intereses colectivos de los estados miembro como con respecto a los intereses más estrechos y egoístas de países como Brasil y Venezuela, los cuales pueden querer demostrar su poder de convocatoria en foros multilaterales globales o *vis-à-vis* potencias mundiales. (Legler & Santa Cruz, 2011, p. 23)

Estos esquemas regionales evidencian la variedad de intereses y visiones, el legado identitario, el contexto histórico y las configuraciones de poder ancladas en los conceptos de región, regionalismo, integración (Gardini, 2016, p. 34) y cooperación. El regionalismo en el continente es expresión de una búsqueda incesante de identidad colectiva en oposición al

¹²⁷ UNASUR establece 21 objetivos específicos de trabajo con un claro énfasis en el fortalecimiento político de los Estados miembros y en el carácter social de sus acciones. Si se analizan estos principios, la cooperación internacional es una dimensión importante dentro de sus prioridades institucionales contando, además, con una Dirección de Cooperación Internacional y Agenda Técnica, creada por Resolución N°01/2015 del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR. Entre las áreas que despuntaron como parte de estos proyectos de cooperación, estuvo la energética. La propuesta de creación de un Gasoducto del Sur no prosperó después de que se impusieran nociones más nacionalistas y de preservación de la autonomía de la seguridad energética. En materia de infraestructura, resalta la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA) que después de una lenta *démarche administrative*, cuenta con una amplia cartera de proyectos que se insertan en numerosos procesos sectoriales que abarcan la infraestructura aérea, ferroviaria, portuaria, las telecomunicaciones y la integración y desarrollo de fronteras. El área de seguridad y defensa es otra de las apuestas de la UNASUR, con la creación del Consejo de Defensa Suramericano como órgano de diálogo político basado en la seguridad democrática.

hegemonismo y al poder colonial. El unionismo y la integración han sido características de la política exterior de la región desde su independencia, con cambios relacionados con los ciclos políticos (Dabène, 2012a). En todas las etapas de la historia latinoamericana se encuentran evidencias de un discurso unionista con mayor carga ideológica o de un compromiso más enérgico con los intereses comerciales y económicos.

El próximo apartado profundiza en las relaciones interregionales de cooperación de algunas de las organizaciones regionales latinoamericanas como expresión de los procesos de globalización y la necesidad de insertarse en los mercados internacionales a través de vínculos comerciales con Estados Unidos, la Unión Europea (UE), entre otros socios emergentes (Sanahuja, 2016, p. 35).

3.3 El “*spaghetti bowl*” del interregionalismo

En un mundo caracterizado por una fuerte interdependencia y cercanía, los acuerdos interregionales y transregionales son componentes del orden mundial. En el mundo interdependiente de hoy, la cooperación entre las regiones sigue siendo necesaria (Portales, 2017). Pero, ¿de qué manera se efectúa la cooperación interregional y cómo se define?

Para Hurrell (1995b) se trata de un proyecto de identidad entre regiones que, como puede intuirse, implica el intercambio entre actores colectivos que pertenecen a regiones diferentes (Schünemann, 2010, p. 56). Los ámbitos de política y/o áreas temáticas de cooperación pueden ser muy variados, entre ellos: comercio, seguridad, instituciones, desarrollo, derechos humanos, medio ambiente con un grado de institucionalización más o menos alto. La acción orientada hacia el entendimiento entre los actores se refiere a un modo de interacción en el cual las preferencias, intereses e identidades de los actores no se pueden suponer como fijas, sino que son susceptibles de transformación. Las interacciones interregionales, en cualquier caso, tienden a reforzar el *statu quo* de los regionalismos existentes al confirmar su posición frente a otros esquemas de integración (Engel et al., 2016, p. 191); a la vez que son reveladores de las estrategias de inserción internacional y las aspiraciones en las organizaciones internacionales (Sanahuja, 2011b, p. 115).

A partir de la década de 1990, el Mercosur y luego la CELAC, en su rol de interlocutor de toda la región, mantuvieron acuerdos con otras organizaciones regionales y multilaterales

como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la UE, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), entre otras instituciones de la ONU; y con actores estratégicos como India, República Popular China, Japón, Turquía, la Federación Rusa, Corea del Sur y algunos países del Golfo.

Posteriormente, desde la década de 2000, las opciones de cooperación y comercio interregional de América Latina se ampliaron gracias a la proliferación de acuerdos de integración Norte-Sur con los Estados Unidos y la UE y, Sur-Sur, gracias a la expansión de los mercados asiáticos. En la segunda década del siglo XXI los países latinoamericanos tenían un amplio grupo de relaciones interregionales: Perú, México y Chile integraban el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC); Brasil, los BRICS e IBSA; y México, Perú y Chile el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica¹²⁸ (TPP, por sus siglas en inglés).

Es posible identificar dos fases en la orientación política de las prioridades de la agenda externa de las organizaciones regionales. La primera fase de regionalismo abierto con un mayor acercamiento a otros bloques regionales, incluyendo los socios tradicionales y la segunda fase de regionalismo posliberal que dio prioridad a las conversaciones Sur-Sur y evitó las negociaciones con los países desarrollados (BID, 2017, p. 40)¹²⁹. A continuación, se profundiza en las relaciones interregionales en el marco de algunas de las organizaciones regionales estudiadas en el apartado anterior (Mercosur, CELAC) y otras, como los BRICS e IBSA por ser instrumentos de la cooperación brasileña con África. En este tipo de relaciones regionales, el entramado institucional que se genera recuerda el calificativo de “*spaghetti bowl*” acuñado por Jagdish Bhagwati, pues no existe necesariamente

¹²⁸ El 23 de enero del 2017, Donald Trump, presidente de los Estados Unidos, firma un decreto para salir del Acuerdo al calificarlo como un robo al país (“*a rape of our country*”) (Taylor, 2018). Tras la salida de Estados Unidos, el acuerdo tomó el nombre de Acuerdo Integral y Progresivo de la Alianza Transpacífico (TPP-11). El TPP ha sido suscrito además por Brunei, Nueva Zelanda, Singapur, Australia, Canadá, Japón, Malasia y Vietnam y han mostrado interés en integrarlo Colombia, Corea del Sur, Indonesia, Tailandia y Taiwán. Estas negociaciones están previstas para el año 2019.

¹²⁹ La nota técnica del BID desarrolla estas fases para referirse al Mercosur. En nuestro caso consideramos que ambas fases pueden aplicarse al conjunto de organizaciones regionales analizadas en este apartado.

complementariedad entre las organizaciones, sino competencia, con algunas excepciones como se verá más adelante.

3.3.1 Mercosur

El estudio del Mercosur y, en particular, sus relaciones de cooperación interregional ha sido abordado como parte de una estrategia Sur-Sur del bloque regional y su rol dentro de las relaciones con la UE, ya sea como donante (Perrotta et al., 2018), pero principalmente como receptor de la cooperación. Para entender las negociaciones entre el Mercosur y la UE conviene comenzar por los móviles que han suscitado la cooperación entre ambas regiones. Para la UE, la firma de convenios formó parte de una preferencia por el comercio con países en desarrollo, estimulada por factores institucionales e intraburocráticos (Bouzas, 2004, p. 130). Otros factores como la identidad y la práctica política constituyen rasgos que mantienen unidas ambas regiones y permiten profundizar en los acuerdos comerciales. Al respecto Sanahuja (2015, p. 36) plantea:

Ambas regiones han compartido históricamente muchos de los principios y supuestos del “internacionalismo liberal”, a los que se suman valores europeos y latinoamericanos, como el apoyo a la integración regional y la aspiración a la cohesión social y a sociedades inclusivas. Son también una fuente de legitimidad y de influencia de dos regiones que pretenden ser ‘potencias normativas’¹³⁰ de cara a la definición de las nuevas reglas que conformarán el sistema internacional. (Sanahuja, 2015, p. 36)

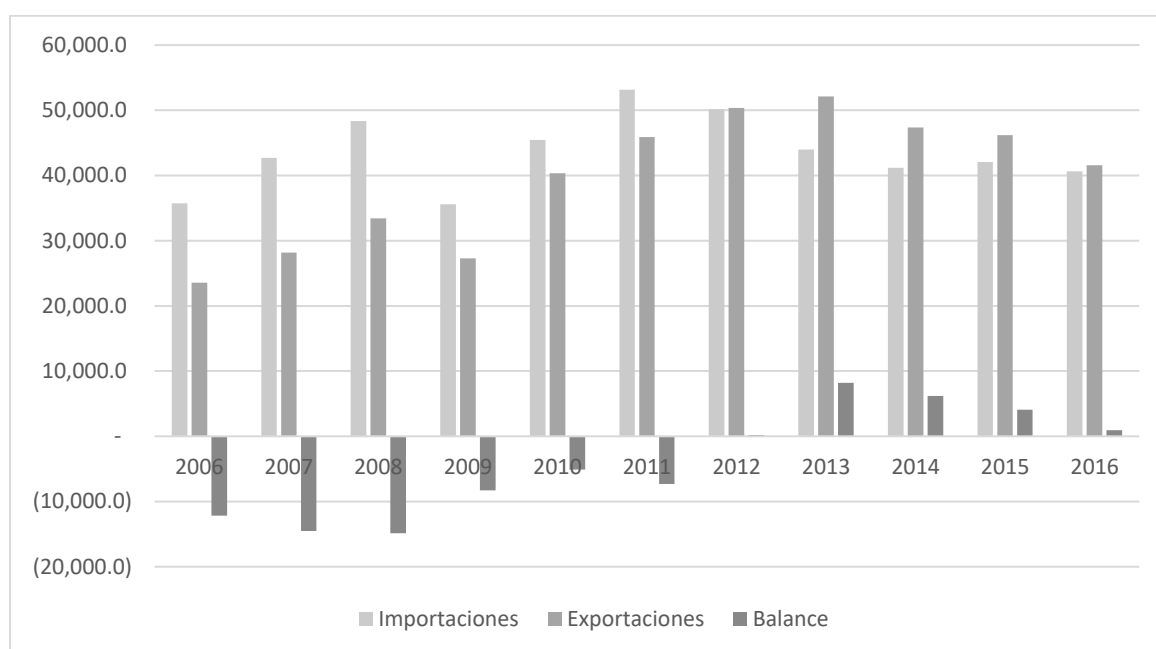
El Mercosur en la etapa del regionalismo abierto tuvo dos líneas de inserción internacional: las negociaciones con bloques como el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la UE y países desarrollados y en desarrollo, estos últimos con preferencias políticas próximas a las de Estados Unidos y Canadá y, una segunda línea de negociaciones con otros países de América Latina como, por ejemplo, México o la CAN. El Acuerdo Marco Interregional se firmó al margen del Consejo Europeo de diciembre de 1995 en Madrid y

¹³⁰ La UE ha ejercido, sin dudas, una fuerte influencia normativa en la institucionalidad del Mercosur sin ser el único modelo externo que los países latinoamericanos han intentado seguir en las últimas décadas, como los regionalismos del sudeste asiático (ASEAN) y América del Norte (TLCAN). Briceño-Ruiz (2014, p. 12) plantea que, desde el punto de vista del enfoque económico, el Mercosur se encuentra más próximo de la UE que del TLCAN y la ASEAN, especialmente a partir de 2003 cuando las cuestiones sociales y productivas se volvieron cada vez más importantes para el bloque suramericano.

“abarca las relaciones políticas e institucionales, asuntos comerciales y económicos, la cooperación relativa a la integración y otros campos de interés mutuo para lograr relaciones más estrechas entre las partes y sus instituciones. El diálogo político se lleva a cabo mediante contactos, intercambios de información y consultas, particularmente reuniones entre las instancias de Mercosur y de la UE” (Comisión Europea, 1998).

En términos comerciales, mientras que los países del Mercosur exportan en su mayoría productos primarios, la Unión Europea exporta bienes de equipo y productos manufacturados de mayor valor agregado. Según datos de la Comisión Europea correspondientes al comercio en el año 2016, las tres principales categorías de productos que el Mercosur exporta a la UE son: productos alimenticios y animales vivos; materiales crudos no comestibles, excepto combustibles; artículos manufacturados. Mientras que las tres principales categorías de bienes importados desde la UE son: maquinaria y equipos de transporte; productos químicos y productos conexos y artículos manufacturados.

Gráfico 2: Flujo comercial UE-Mercosur (2006-2016) (en millones de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea (2017).

Como se observa en el gráfico, las importaciones del Mercosur provenientes de la UE fueron mayores en el período 2006-2011. Este flujo comercial se inserta en un contexto de regionalismo posliberal que en el ámbito regional está marcado por la incorporación de

Venezuela al Mercosur en el año 2005. Con el acentuado objetivo político de estas organizaciones, reconocido en el Documento Estratégico Regional Mercosur 2007-2013 (Comisión Europea, 2007)¹³¹ y las divergencias internas entre Brasil y Argentina, el AMI perdió cierta relevancia para la región, con una agenda externa que casi dejó de existir (BID, 2017). Signo de que, aunque las relaciones interregionales se manejan como bloque, las divergencias nacionales pueden cambiar el rumbo de las negociaciones. Estas divergencias se derivaron de la asincronía de los ciclos económicos de los países miembros y de la transformación de la política cambiaria de Brasil en 1999, con el consecuente impacto en el comercio de los países miembros. Aunque estos elementos fueron tratados de manera estratégica mediante la flexibilización de normas, no evitó que surgieran ciertos conflictos de interés inherentes al proceso de integración (Lafer, 2018, p. 1149) que en los años posteriores tomarían otras formas.

El Mercosur ha establecido sus prioridades en materia de cooperación extra regional referidas a su condición de receptor mediante la Decisión CMC N° 23/14. Aunque dicho documento especifica las áreas prioritarias para la recepción de cooperación (socio-cultural, innovación y tecnología, alimentaria, producción, transporte, estadística y medio ambiente), no aclara las prioridades de la cooperación ofertada por el bloque para apoyar el desarrollo de otros países, lo que podría explicar la poca actuación del bloque en la esfera multilateral, con resultados muy limitados a nivel de acuerdos preferenciales (BID, 2017), condicionado en muchos de los casos por los intereses brasileños. Ello supone que, aunque los acuerdos son propuestos y aceptados por todos los países miembros, Brasil tienda a “imponerse” para favorecer sus intereses comerciales.

3.3.2 BRICS, IBSA: convergencia progresiva de las agendas de desarrollo

Otro de los mecanismos interregionales que es pertinente estudiar es el de los países BRICS¹³². Si se analiza la literatura que estudia esta organización, es posible dividirla en tres

¹³¹ La cita dice como sigue: “El Mercosur ha ido adquiriendo en estos últimos años una dimensión política más fuerte, lo que representa una importante evolución para el bloque” (Comisión Europea, 2007, p. 7).

¹³² Smith (2015, p. 21) plantea que la inclusión de los BRICS en las discusiones sobre CSS es problemática pues Rusia no ha formado parte del Sur global y China, por otro lado, no se posiciona de manera explícita como país desarrollado o en desarrollo cuando se trata de su identidad. Este planteamiento refuerza nuestro argumento sobre la capacidad explicativa que tiene la identidad de la CSS en la movilización de determinados vínculos políticos.

grupos: los autores que discuten el impacto de la organización en la estructura del sistema internacional (Milani, 2015; Stuenkel, 2014; Mielniczuk, 2013), ya sea por su carácter transformador del orden global gracias a la creación de instituciones como el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) y el Acuerdo Contingente de Reservas (ACR)¹³³; o por no cuestionar el sistema ni las potencias hegemónicas a través de una doble diplomacia o doble estándar como *insider* y *outsider* en el sistema internacional (Bond, 2017; Cooper, 2016; Lechini, 2015; Roberts, 2010); o como un conjunto de economías en rápido crecimiento, como lo describió Jim O'Neill en 2001¹³⁴ (Smith, 2015; Milani, 2015; Marchini, 2015). En este subapartado se discuten estos tres enfoques y el papel de la CSS en las relaciones intrabloque.

A diferencia del fórum IBSA, los BRICS¹³⁵ nacieron primero como acrónimo, para luego consolidar la unión y autoidentificación con el concepto. Estos países comparten una visión de un “nuevo orden global” basado no tanto en nuevas reglas y principios, sino en el respeto y adhesión a las reglas existentes, el mantenimiento de la soberanía y la resolución pacífica

¹³³ El ACR quedó constituido mediante tratado firmado en la ciudad de Fortaleza, Brasil, el 15 de julio de 2014 durante la VI Cumbre del BRICS. El acuerdo tiene como objetivo la provisión de apoyo a través de instrumentos de liquidez y de precaución en respuesta a presiones de la balanza de pagos a corto plazo (BRICS, 2014b). El volumen global del ACR es de 100,000 millones de dólares, para lo cual China contribuye con 41,000 millones de dólares; Brasil, India y Rusia con 18,000 millones cada uno; y Sudáfrica con 5,000 millones de dólares. El 6 de octubre de 2016, dos años después de su creación, el acuerdo entró en vigor luego de las reuniones inaugurales de la Junta de Gobernadores del ACR y de su comité permanente, en Ankara, Turquía.

¹³⁴ Desde principios de 2000, académicos y analistas financieros destacaron la naturaleza de los cambios de estos países y su impacto en la economía mundial. El concepto BRICS como narrativa está ligado al creciente peso económico de los mercados emergentes y, lo que lo distingue como grupo de sus competidores ('Big Ten', Next 11, MIST), es la transformación en curso del concepto predictivo original en la práctica diplomática (Cooper, 2016). La primera cumbre de los BRICS se celebró el 16 de junio de 2009, en Ekaterimburgo, Rusia, seguida en 2010 por Brasilia, Sanya en 2011, Nueva Delhi en 2012, Durban en 2013, Fortaleza en 2014, Ufa en 2015, Goa en 2016, Xiamen en 2017 y la última celebrada en Johannesburg, en 2018 (MRE, s.f. a).

¹³⁵ Hay que recordar que Sudáfrica no participó en el proceso inicial de creación de los BRIC. Su entrada fue resultado de una campaña de *lobbying* para promover su membresía. Entre las actividades realizadas estuvieron la movilización de la diplomacia sudafricana a través de los ministerios de Asuntos Exteriores y de Comercio e Industria, movilizandole además al presidente Jacob Zuma quien emprendió una serie de visitas presidenciales a Brasil en octubre de 2009, a India en junio de 2010 y a China y Rusia en agosto del mismo año. Las delegaciones de hombres de negocios que acompañaron al presidente Zuma incluyeron 371 hombres durante el viaje a China y 226 en el viaje a la India. Esta participación es mayor que la registrada durante la visita al Reino Unido en marzo de 2010, con 213 hombres de negocios. La solicitud sudafricana de entrada al grupo BRIC se basó en dos elementos clave: la necesidad de representación de África y un puesto de interlocutor político y puerta de entrada económica, particularmente en términos de inversión extranjera directa, para las corporaciones y multinacionales de los países BRIC (Soule-Kohndou, 2014). Finalmente, Sudáfrica fue invitada a formar parte del grupo en diciembre de 2010 durante la tercera cumbre celebrada en Sanya.

de conflictos (Smith, 2015, p. 28). Principios que comparten con el resto del Sur Global y en están en armonía con los principios de la CSS.

La búsqueda de acuerdos intrabloque y la evolución temporal de la dinámica interna del grupo los ha llevado a la innovación institucional buscando crear su propia agenda mientras rechazan las instituciones de Bretton Woods a la vez que terminan replicando prácticas criticables, como se verá a continuación.

El NDB y el ACR tienen como antecedentes los bancos de desarrollo de Brasil, China e India y su expansión como donantes del desarrollo en el continente africano¹³⁶. Sin ser exhaustivos en el proceso de constitución del NDB, es necesario decir que su creación representó un complemento a las estrategias individuales de desarrollo de los países miembros. Visto desde el exterior generó expectativas que Romani, Stern y Sitglitz (2012) resumen al expresar: *“Brics bank is a fine idea whose time has come”*.

La presidenta Dilma Rousseff refiriéndose a la creación del NDB, señaló:

Nuestro activismo no debe confundirse, sin embargo, con el ejercicio de poder hegemónico o el deseo de dominación. Tampoco debe ser visto como una opción estratégica contraria al interés de otros países. La fuerza de nuestro proyecto es su potencial positivo de transformación del sistema internacional, que queremos sea siempre más justo e igualitario. (MRE, 2014)¹³⁷

Otros ejemplos muestran que, aunque el nuevo banco buscaba encontrar sus propias vías para la financiación de proyectos de infraestructura y desarrollo sostenible, la relación que mantiene con las instituciones financieras tradicionales es ambigua. Dicha ambigüedad se refleja en el citado discurso de la presidenta Rousseff, así como en el Acuerdo de creación del NDB. En el Capítulo II, artículo 5 la membresía queda abierta a otros países miembros

¹³⁶ El Eximbank y el Banco de Desarrollo de China (CDB) han sido, en conjunto, el segundo donante bilateral de África. En el caso de la India, el Programa de Cooperación Técnica y Económica tiene un presupuesto de operaciones por encima de los 10,000 millones, ofreciendo líneas de crédito a países africanos. Brasil, por su parte, a través del BNDES ha financiado proyectos en Mozambique, Guinea, Sudáfrica, Angola y Ghana por un monto de entre 7,000 y 8,000 millones de dólares (Cooper, 2016, p. 69).

¹³⁷ Traducción propia del original en portugués.

de las Naciones Unidas y, bajo acuerdo de los países fundadores, a la participación como observadores de las instituciones financieras internacionales (BRICS, 2014a).

Desde el punto de vista de la práctica institucional, el bloque ha financiado a las instituciones tradicionales. Una vasta cantidad de las compras del bono del tesoro americano están en manos de China y Brasil (18,7 % y 4,3 %, respectivamente). Uno de los ejemplos que revela con mayor claridad la asimilación de los BRICS dentro del sistema, fue la recapitalización del FMI en el 2012 con 75,000 millones de dólares provenientes del bloque: China aportó 43,000 millones; Rusia y la India 10,000 millones de dólares cada uno, y Sudáfrica aportó 2,000 millones de dólares. En pago, en diciembre del 2015, cuatro de los cinco países recibieron un aumento en su poder de voto dentro de la organización: China un 37 %, Brasil un 23 %, India un 11 % y Rusia hasta un 8 %. Esta restructuración fue en detrimento de otros países africanos que perdieron más de una quinta parte de su voto en el FMI: Nigeria perdió 41 %, Libia 39 %, Marruecos 27 %, Gabón 26 %, Argelia 26 %, Namibia 26 % e incluso Sudáfrica perdió un 21 % (Bond, 2017, pp. 118-119).

Los países miembros se han unido a este compromiso con capacidades materiales y motivaciones diferentes. El NDB le ha brindado la oportunidad a China de modificar las percepciones de su estrategia exterior de desarrollo. Para Rusia las relaciones con los BRICS ayudaron a equilibrar el empeoramiento que sufrían las relaciones con Occidente debido a los conflictos con Crimea y Ucrania (aunque esto es más bien un resultado, no una motivación). Para Sudáfrica, India y Brasil, la propuesta aumentó la posibilidad de ser prestatarios y prestamistas del nuevo banco (Cooper, 2016, p. 81). Siguiendo a Smith (2015), la constitución del NDB acarrió un desplazamiento de las estructuras de poder y el reconocimiento de estos países como actores reales en la escena global.

En lo que se refiere a las relaciones como bloque, el patrón de comercio intrarregional¹³⁸ no difiere de lo que los miembros exportan al mundo: Brasil vende a los BRICS semillas y frutos oleaginosos, metales y combustibles minerales; Rusia exporta combustibles, madera y

¹³⁸ En 2013 el comercio BRICS-África fue de 350,000 millones de dólares, lo que representó un incremento del 70 % desde el 2008. China se ha convertido en el socio comercial más importante de África y entre 2000 y 2009, el comercio entre el país y la región aumentó en un 708 % (comparado con un 126 % con Europa y 122 % con Estados Unidos) (Smith, 2015, p. 25).

artefactos mecánicos y minerales; en tanto que India vende productos textiles y químicos; China exporta maquinaria eléctrica y no eléctrica, textiles y otras manufacturas; y Sudáfrica, minerales y metales¹³⁹. Lechini, Smith, Vara y Pelfini (2015) destacan que las estrategias de desarrollo nacional e internacional de los BRICS como bloque, continúan basándose en la producción concentrada de productos básicos, lo refuerza la reprimarización económica y el neoextractivismo de estos países. Desde el 2008 hasta el 2017, en promedio, China ha representado el 17 % de las exportaciones brasileñas, el 7 % de las exportaciones rusas, el 5 % de las de la India y el 10 % de las exportaciones de Sudáfrica¹⁴⁰.

Una relación basada en el suministro de materias primas hace que el acercamiento a África sea complejo. El doble discurso de solidaridad y poder se expresa en múltiples ejemplos. La reacción de los BRICS ante la caída de los precios de los productos básicos ha sido el aumento de los volúmenes de producción en busca de un suministro estable de beneficios¹⁴¹.

Durante la conferencia de Durban en 2013, el periódico *Business Day* realizó un aluvión continuo de comentarios hostiles sobre los BRICS. Una de las reacciones fue de la otrora ministra de Relaciones Internacionales y Cooperación de Sudáfrica, Maite Nkoana-Mashabane durante una conferencia ofrecida al Foro Académico:

¹³⁹ En los informes estadísticos de los BRICS (*Joint Statistical Publication* 2013, 2015, 2016, 2017) queda reflejado con claridad la estabilidad del patrón de exportación en las relaciones intrabloque.

¹⁴⁰ El promedio del total de exportaciones de los BRICS se calculó utilizando las exportaciones hacia China por años y el total de exportaciones hacia el mundo. Se obtuvo un porcentaje anual de lo que representa China en el total de exportaciones y a este valor se le calculó la media. Los datos fueron extraídos de Trade Map y procesados por la autora. Para consultar las cifras de cada país, cf. Anexo I, Exportaciones de los países BRICS hacia China (2008-2017), total de productos.

¹⁴¹ Bond (2017, p. 105), Mailey (2015) y Naranjo (2013) ejemplifican algunos de los escándalos vinculados a compañías de extracción mineras con sede en los países BRICS, a saber: 1) grupos como el Queensway Group del empresario chino Sam Pa han conseguido tener acceso a las principales reservas de petróleo y minerales en Marange, Zimbabwe. 2) La compra en 2005 por un valor irrisorio de 25 millones de dólares por Konkola Copper Mines de Vedanta Resources, la mina de cobre más grande de África ubicada en Zambia. La compañía adquisidora fue fundada en la India y tiene su sede en el Reino Unido. 3) La colaboración de la compañía minera sudafricana AngloGold Ashanti con la milicia Frente Nacionalista e Integracionista para extraer oro en el noroeste de la República Democrática del Congo durante el período de guerra (1998-2002) en el que murieron 5 millones de civiles. Un informe publicado por Human Rights Watch explica en detalle las consecuencias de estas guerras civiles y el desplazamiento del oro a Uganda. 4) La construcción de ocho reactores nucleares rusos en Sudáfrica a cargo de la compañía Rosatom. 5) La intervención armada de la Fuerza de Defensa Nacional sudafricana en 2013 para apoyar el régimen autoritario de François Bozizé en África Central, dejando más de una docena de víctimas mortales y más de 800 rebeldes muertos en nombre de las empresas de Johannesburg. Bozizé llegó a refugiarse en la embajada de Sudáfrica durante el avance de la coalición rebelde Seleka.

La emergencia de los BRICS no ha sido bien recibida por todos. Están los que no tienen una impresión positiva de los BRICS porque creen que su continuidad en el tiempo amenazaría el *statu quo* y alterará el equilibrio internacional actual de fuerzas. En el otro extremo, encontramos críticas que los definen como países sub-imperialistas que se están uniendo al club de los poderes tradicionales. Estas críticas hablan de un “nuevo reparto” de África, comparando el creciente interés en nuestro continente de los países BRICS con los poderes coloniales europeos a finales del siglo XIX cuando se dividieron África entre ellos. (Nkoana-Mashabane, 2013, citado por Bond, 2017, pp. 112-113)

Parafraseando a Narlikar (2007) para referirse a la India, aquí también se aplica la famosa frase: “todo lo que brilla no es oro”. Sin embargo, existen ejemplos de solidaridad constructiva dentro de los BRICS que han permitido salvar millones de vidas de africanos con VIH. La firma de la Declaración de Doha sobre los Acuerdos sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC) significó un logro a los esfuerzos de Brasil y Sudáfrica en esa misma dirección. La declaración le permitió a Brasil emitir su primera licencia para medicinas antirretrovirales sin necesidad de importar el genérico Efavirenz de la empresa alemana Merck. Seguido a este triunfo multilateral, el Foro de Diálogo IBSA aumentó sus iniciativas para favorecer nuevos patrones en la gobernabilidad mundial en materia de salud (Giaccaglia, 2010, p. 299).

En cuanto a la agenda de trabajo de IBSA, en marzo de 2004 por iniciativa del presidente Lula da Silva y el apoyo de las Naciones Unidas, se lanza un plan de acción internacional de lucha contra la pobreza. De esta idea se desprende la creación del Fondo IBSA para el Alivio de la Pobreza y el Hambre al cual cada país miembro contribuyó con 1 millón de dólares. Contó con el respaldo del PNUD en un primero momento y luego por la Oficina de las Naciones Unidas para la CSS. La iniciativa recibió el *South-South and Triangular Cooperation Champions Award*. Un amplio número de países se han beneficiado del fondo, entre ellos Burundi, Cabo Verde, Guinea Bissau, Haití, Camboya (Cooper, 2016, p. 70), Laos, Sierra Leona, Viet Nam y Sudán¹⁴². Otro de los proyectos del Fondo, con un carácter

¹⁴² Para una información más detallada de los proyectos ejecutados por el Fondo IBSA cf. Anexo II, Proyectos de cooperación del Fondo IBSA.

político más marcado, fue la contribución con 5 millones de dólares para la realización de proyectos en Palestina y el reconocimiento del Estado palestino, en diciembre de 2010¹⁴³.

A pesar de la aparente diferenciación entre los tres grupos, la progresiva institucionalización de los BRICS y la creación de un conjunto de grupos de trabajo y foros no gubernamentales sobre el mismo modelo de IBSA, crean una duplicación progresiva de las actividades de ambos, lo que agrava las dificultades de coordinación intraburocráticas e intergubernamentales presentes en el Fórum IBSA. Esta superposición progresiva entre las actividades IBSA y BRICS tiene el efecto indirecto de exacerbar las limitaciones estructurales preexistentes en la coordinación de múltiples actividades de IBSA y pone en duda la sostenibilidad de sus actividades de cooperación (Soule-Kohndou, 2014). Las actividades de los grupos de trabajo de IBSA están siendo absorbidas de manera gradual por las de los BRICS, elemento que se hace evidente si se compara el número de Cumbres celebradas por los BRICS desde su creación y los Foros celebrados por IBSA.

Los múltiples ejemplos analizados en este apartado confirman que, tanto BRICS, como IBSA, no realizan actividades integracionistas, sino más bien de cooperación comercial, económica, financiera y posicionamiento político. Estas instituciones han permitido a sus Estados miembros aumentar su visibilidad internacional y responder con ejemplos de éxito a las expectativas internacionales sobre las capacidades materiales e ideacionales de los países emergentes. Ambos organismos regionales han defendido los intereses nacionales de sus países miembros y han logrado firmar acuerdos comerciales que, probablemente, no hubiesen podido conseguir de manera unilateral.

3.3.3 CELAC

En diciembre de 2008, argumentando la relevancia histórica de la integración de los países latinoamericanos, Brasil tomó la iniciativa de convocar la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la CALC. Desde la primera cumbre se incluyeron dentro de los 12 ejes

¹⁴³ Tres días después del reconocimiento por parte de Lula da Silva, la presidenta argentina Cristina Fernández de Kichner envió una carta personal al presidente de la Autoridad Nacional Palestina Mahamud Abbas comunicándole el reconocimiento de Palestina. Además, Brasil optó por financiar tres proyectos de desarrollo a través del fondo IBSA en los territorios palestinos después de la reunión IBSA+1 con el ministro Riad Malki justo antes de la quinta cumbre de IBSA. De esta forma el fondo también participa en la legitimación de India, Brasil y Sudáfrica como nuevas potencias responsables que buscan integrarse en el proceso de paz.

temáticos, la CSS y los ámbitos regionales y subregionales de integración como rutas para fortalecer la cooperación. Una vez más los mecanismos de integración y cooperación se solapan. En febrero de 2010, durante la II Cumbre CALC, se acuerda la creación de la CELAC, heredera de la CALC y el Grupo de Río y por tanto con dos vocaciones: la cooperación para el desarrollo, y la concertación política con el objeto de realzar la presencia, voz e influencia de la región ante las organizaciones internacionales y otros foros multilaterales. En cuanto a la construcción de una representación identitaria, la CELAC se declara promotora del reconocimiento de “una comunidad de naciones, capaz de dialogar y de buscar consenso en temas de interés común”¹⁴⁴.

Si algo distingue a la CELAC en materia de CSS es su Declaración Especial sobre Cooperación Internacional durante la II Cumbre realizada en La Habana en el 2014. En esta se integran los principios compartidos de la CSS y se añaden principios regionales como la complementación, la unión y la integración desde el respeto por la diversidad cultural y las identidades de las sociedades latinoamericanas y caribeñas (CELAC, 2014a). Asimismo, el organismo cuenta con un GTCI.

Además de la CSS, las decisiones, medidas e iniciativas tomados en los espacios de diálogo comprenden una gran variedad de temáticas como infraestructura, seguridad alimentaria, nutrición, erradicación del hambre, agricultura familiar, cultura, educación, ciencia, tecnología e innovación, desarrollo productivo, comercio, finanzas, energía, ayuda humanitaria, género, derechos humanos, migraciones, drogas, medio ambiente, corrupción, participación ciudadana y seguridad¹⁴⁵. Este amplio espectro de cuestiones abre un abanico de posibilidades para el intercambio y la creación de alianzas interregionales. De ahí que la CELAC asuma el rol de interlocutor con otros países y grupos regionales. Entre ellos están el diálogo de la CELAC con la Unión Europea, el Foro China-CELAC, el mecanismo de

¹⁴⁴ La cita original es como sigue: “Asimismo, la CELAC ha promovido que América Latina y el Caribe se asuma a sí misma como una comunidad de naciones, capaz de dialogar y de buscar consensos en temas de interés común” (CELAC, s.f.).

¹⁴⁵ En el Plan de Trabajo de la Presidencia de Costa Rica de CELAC se identifican 30 diálogos sectoriales y 21 ejes temáticos.

diálogo con Rusia, así como los acercamientos con la República de Corea, el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, Turquía¹⁴⁶ y Japón.

En el caso del mecanismo de diálogo con la UE, aunque venían realizándose cumbres desde el año 1999, con la creación de la CELAC este mecanismo se revitalizó a través de diez temas. El cuadro 6 incluye estas áreas y sus respectivos proyectos de cooperación en el período 2013-2020, desde la Declaración de Santiago de 2013.

Cuadro 6: Proyectos Unión Europea-CELAC (2013-2020)

TEMÁTICAS	PROYECTOS
CIENCIA, INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA	Joint Initiative for Research and Innovation (JIRI) ALCUENET (2012-2017) ERANet-LAC (2013-2017) EU-LAC Health (2011-2016)
DESARROLLO SOSTENIBLE	EUROCLIMA+ Technical Assistance Programme for Sustainable Energy (TAPSEC) EL PACTO
MIGRACIONES	EU-CELAC Structured Dialogue on Migration
EDUCACIÓN Y EMPLEO	ERASMUS+ (2014-2020)
PROBLEMA MUNDIAL DE LAS DROGAS	COPALAD COPOLAD II (2014-2020) Programa Ruta de la Cocaína
INVERSIONES	Guyana Sugar Accompanying Measures Barbados programme Central American Policy on Integrated Risk Management (PCGIR) Regional Plan on Disaster Reduction (PRRD) Latin America Investment Facility (LAIF) Multiannual indicative programme for Latin America
SEGURIDAD CIUDADANA	Multiannual indicative programme for Latin America

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea (2014).

¹⁴⁶ El auge de las relaciones entre América Latina y potencias medias como Turquía y Arabia Saudí se explica gracias al cambio en la estructura hegemónica que permite se amplíen las opciones en términos de agencia. El ascenso de estas potencias medias viene a cubrir el vacío que ha dejado la ausencia de un orden hegemónico (Sanahuja, 2017c).

La igualdad de género es un objetivo transversal dentro de los programas de desarrollo de la UE que se incluye como un indicador de resultado en la mayoría de los proyectos.

Las relaciones entre la UE y la CELAC, al igual que entre el Mercosur y la UE tienden a ser de mutua conveniencia. Para esta última, la asociación con la región busca la concertación de posiciones en los foros internacionales y demostrar que el conjunto de políticas económicas y regionales que promueve son un modelo ejemplar de organización y gestión de la globalización (Wintgens, 2018, p. 40), lo que a su vez supone para América Latina el reconocimiento de su peso como bloque. Para el continente latinoamericano representa una disminución de las asimetrías, el acceso a los mercados e instrumentos de cooperación diferentes de la habitual cooperación tradicional (Sanahuja, 2017c). La buena salud de las relaciones políticas entre ambas regiones contribuye al posicionamiento de América Latina como una región estable, capaz de promover un multilateralismo eficaz y una mejor posición en la negociación de los procesos multinacionales que le afectan directamente.

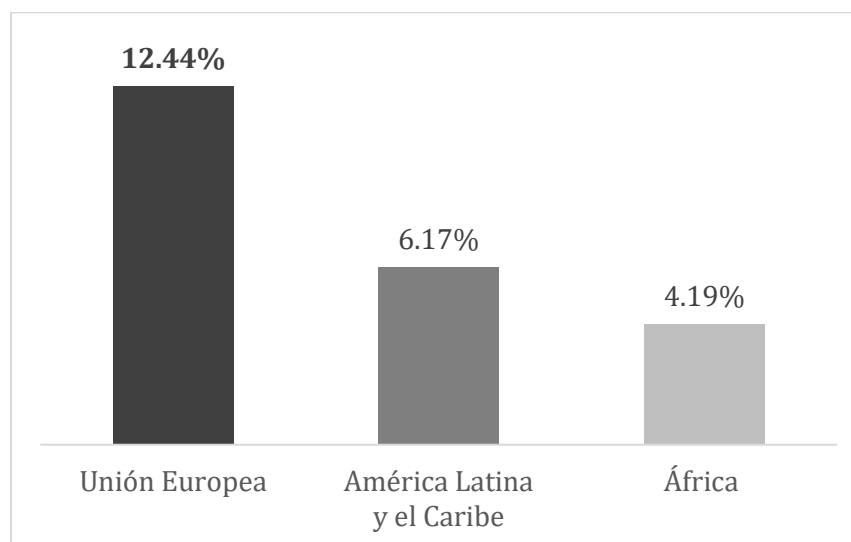
En términos de comercio para América Latina, China¹⁴⁷ se ha convertido en el segundo socio comercial de la región en la actualidad gracias a la exportación de recursos naturales. Chile, por ejemplo, exporta más hacia China (23,48 %) ¹⁴⁸ que hacia América Latina o la UE. Aun así, América Latina y el Caribe mantienen un cálculo deficitario en el comercio con China, debido al creciente saldo comercial negativo de Centroamérica (con la excepción de Costa Rica) (Rosales & Kuwayama, 2012). Las relaciones China-América Latina han basculado la balanza histórica de relaciones comerciales o en palabras de Wintgens (2018, p. 138) el “movimiento pendular” que ha hecho gravitar históricamente a los países latinoamericanos alrededor de Europa y Estados Unidos. A diferencia de otras potencias, China tiene un discurso más pragmático, dirigido a potenciar la inserción global de los países

¹⁴⁷ El Foro China-CELAC se estableció en 2014 y su primera reunión ministerial se realizó al año siguiente en Beijing con el propósito de promover el desarrollo en paralelo a la cooperación bilateral bajo los principios de igualdad, beneficio mutuo, desarrollo compartido, flexibilidad y participación voluntaria. La alianza entre ambas regiones cuenta con un Plan de Cooperación (2015-2019) y el financiamiento de los subforos o programas de cooperación se basa en líneas de crédito preferenciales, créditos especiales y un Fondo de Cooperación de 5,000 millones de dólares. Estos créditos no afectan las ya establecidas relaciones bilaterales entre China y los Estados miembros de la CELAC.

¹⁴⁸ Cifras extraídas de la base de datos de UN Comtrade en base al año 2015.

latinoamericanos en desarrollo bajo principios de no injerencia y beneficio mutuo que, aunque no deja de ser dominante, no puede considerarse como hegemónico¹⁴⁹.

Gráfico 3: Comercio bilateral entre China y otras regiones durante el 2015 sobre la base de todos los productos



Fuente: Elaboración propia a partir de UN Comtrade/Trade Map.

Lumsdaine (1993, p. 80) sugiere que para comprobar el peso de las relaciones entre países deben compararse los montos de la ayuda con el comercio. En el caso de las relaciones interregionales entre China y América Latina y el Caribe¹⁵⁰ el peso que tiene este último en el comercio chino no es tan alto como se esperaría si se valora el conjunto de políticas y acuerdos bilaterales y regionales firmados por ambas partes. En el 2015, por ejemplo, América Latina representó solo el 6,17 % de las importaciones chinas, casi la mitad de las importaciones de la Unión Europea (gráfico 3). Según el modelo de la interdependencia compleja (Oviedo, 2006, p. 205) estas cifras sugieren niveles de vulnerabilidad para América Latina, mientras que para China se mantiene a niveles de sensibilidad¹⁵¹. La importancia que

¹⁴⁹ Para que un país sea considerado como hegemónico debe tener acceso a materias primas esenciales, controlar fuentes de capital principales, sostener un gran mercado de importaciones y ventajas competitivas en la producción de bienes de valor elevado.

¹⁵⁰ Nos referimos al continente de manera general pues la CELAC incluye a los 33 países miembros del continente.

¹⁵¹ Oviedo (2006) realiza esta afirmación basándose en datos correspondientes al año 2004. La jerarquía de relaciones entre China, Estados Unidos, Europa y América Latina no ha variado desde entonces, aunque sí han aumentado las importaciones de manera proporcional.

representa China para la región es diferente del grado de dependencia de China respecto a América Latina.

Para la CELAC, la CSS “constituye un instrumento para la complementación, la unión, la integración y el intercambio horizontal de conocimiento entre los países” (CELAC, 2014a, p. 1), busca el beneficio de los países latinoamericanos el cual supone alcanzar el desarrollo sostenible y el crecimiento económico inclusivo. Queda reflejada la importancia que se le concede a la integración y su papel firmemente atado a las identidades latinoamericanas y caribeñas, “en tanto que sociedades con variadas culturas, etnias y lenguas, pero también partícipes de una historia y una geografía comunes” (CELAC, 2014a, p. 2).

En virtud de ello y, a modo de integración de los elementos discutidos en este capítulo, es posible constatar que en América Latina el término integración no se utiliza para referirse a una forma de transferencia de soberanía a organizaciones supranacionales, sino como sinónimo de cooperación, principalmente comercial y económica, entre los países del continente. La cooperación que se canaliza a través de organizaciones regionales también busca propiciar el desarrollo basándose en los principios mencionados de horizontalidad, complementariedad, reciprocidad y beneficio mutuo. Ello significa que estos principios están integrados al discurso de la cooperación y en menor medida, al de integración regional. El multilateralismo pluralista al que hace mención Jaramillo (2014), predomina en lo regional, mientras que lo bilateral predomina en el escenario internacional.

Conclusiones

El ciclo de emergencia normativa, auge y legitimación de la CSS tiene lugar gracias a un proceso de mutua constitución entre agencia y estructura donde los países del Sur Global han aportado los principios de autodeterminación, no injerencia, solidaridad y respeto mutuo a las narrativas de la CSS. Si bien Bandung se considera el inicio del asociacionismo entre países del Sur, se planteó que la región ya promovía los principios de no injerencia y respeto a la soberanía reconocidos en la Declaración final de esta conferencia, gracias a una característica geocultural. El continente americano se constituyó como el primer espacio de disputa del nuevo universo intersubjetivo del patrón mundial de poder y como la primera identidad de la modernidad.

A partir de estas premisas, se analizó la evolución histórica de la CSS y la primacía de instituciones también hegemónicas en el desarrollo de una agenda económica primero y del desarrollo después. Sin embargo, en este proceso la región no ha sido un simple reservorio de las nuevas normas internacionales, sino que ha participado en la creación y promoción de normas y, junto al resto de países del Sur, ha logrado ajustar las nociones de desarrollo a sus condiciones particulares y aspiraciones. Aunque se haya analizado América Latina y el Caribe como un todo, existen matices importantes entre los Estados, principalmente en cuanto a la forma de regionalismo que ponderan.

Se observó que los términos cooperación e integración se utilizan indistintamente, pero en general, la integración se emplea para hablar de procesos con una marcada línea de unionismo donde se comparten valores en oposición a un poder hegemónico. Las organizaciones regionales en América Latina y el Caribe tienen un carácter cultural y político distintivo dada la herencia de los próceres de la independencia.

Los proyectos hacia una integración política, económica, social y cultural son reiterados en los foros políticos, pero la región no logra avanzar hacia mecanismos supranacionales con verdadero mandato legal sobre los Estados. Al respecto, se coincidió con los autores que sugieren que la región se enfrenta a un trilema entre la soberanía nacional y el nacionalismo, la integración profunda y la influencia y la autonomía internacional. En suma, las organizaciones regionales realizan acciones que son más próximas al concepto de cooperación que al de integración, según las definiciones de ambos conceptos retomadas en el capítulo.

Dentro de la estructura institucional de la CSS, existen muy pocas normativas que den forma a la heterogeneidad de intereses nacionales que unas veces compiten y otras se complementan. A diferencia de las normativas que rigen la AOD de los donantes tradicionales, los socios del Sur se mueven en un limbo institucional donde apenas se coincide en los principios de respeto a la soberanía nacional, igualdad, no injerencia, no interferencia en los asuntos internos y beneficio mutuo. La normativa multilateral es adaptada por los países en desarrollo de una manera particular de acuerdo con sus conocimientos sobre su realidad nacional y su posición en el sistema. En este proceso de adaptación, los países del Sur continúan desafiando un marco normativo que en no pocas ocasiones ha estado diseñado

por los países ricos. Por otra parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha sido un espacio de defensa de los intereses del Sur y un foro de debate acerca de las problemáticas de los países en desarrollo y los menos desarrollados.

En resumen, los enfoques latinoamericanos del regionalismo comparten los principios del Sur Global alimentados por el antimperialismo y su actitud defensiva y revisionista del sistema hegemónico. Debido a esto, el enfoque multilateral de América Latina no podría explicarse únicamente por las categorías habituales de intereses nacionales y preferencias racionales. El multilateralismo latinoamericano está fundado en la historia de cada país y en la identidad y los valores culturales y prácticas políticas individuales. Una vez analizados estos aspectos estructurales, conviene pasar al estudio de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba para profundizar en los matices de sus marcos normativos de la cooperación y en cuán constreñidos están o no por la estructura internacional y nacional de la CSS.

PARTE III
EL MARCO NORMATIVO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE BRASIL,
COLOMBIA, VENEZUELA Y CUBA

CAPÍTULO 4

CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

Brasil puede darse mucho y dar al mundo. Por eso debemos exigirnos mucho. Debemos exigir hasta más de lo que pensamos, porque aún no nos expresamos por entero en nuestra historia, porque aún no cumplimos la gran misión planetaria que nos espera. Brasil, en este nuevo emprendimiento histórico, social, cultural y económico, tendrá que contar, sobre todo, consigo mismo, tendrá que pensar con su cabeza, caminar con sus propias piernas, oír lo que dice su corazón¹⁵².

(MRE, 2003b, p. 19)

El desarrollo no es una política a implementar, sino una resistencia a la dominación.

(Mosse, 2004, p. 643)

Como se mencionó antes, se ha decidido hacer una interpretación transversal de las categorías de estudio en vez de realizar capítulos con estudios de caso nacionales como habitualmente se observa en este tipo de investigaciones. En el presente capítulo se guía al lector hacia una comprensión comparada de los marcos institucionales de la cooperación de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba gracias a un análisis que permite observar la variabilidad y/o la estabilidad temporal de las políticas de cooperación de estos países y determinar los factores que influyen en el cambio.

Kowert y Legro (1996, p. 461) agrupan en tres corrientes el estudio de las normas dentro del constructivismo: 1) aquellos que estudian los efectos de las normas en los intereses, 2) los que analizan el modo en el que las normas dan forma a la consciencia instrumental de los vínculos entre intereses y comportamiento y, 3) los que exploran los efectos de las normas en otras estructuras normativas (incluyendo la identidad de los actores). El análisis de los marcos institucionales de la cooperación permite identificar, como sugiere Hall (1993) en su estudio sobre la formulación de políticas macroeconómicas en Gran Bretaña entre 1970 y 1989, las ideas distintivas de la política de cooperación y sus posibles implicaciones. El autor analiza los componentes de la política y sus posibles cambios de acuerdo a la experiencia y a los conocimientos sobre las metas que persiguen las élites políticas en el poder y la evolución del debate en la sociedad.

¹⁵² Traducción propia del original.

Hall (1993, pp. 278-79) desagrega el proceso mediante el cual la política se transforma en tres subtipos según la magnitud de los cambios involucrados a la vez que evoca el concepto de paradigma de política. Estos subtipos son: a) cambios en la configuración de los instrumentos mientras que los objetivos generales y los instrumentos de política siguen siendo los mismos; b) cuando los instrumentos de la política, así como su configuración, se modifican en respuesta a la experiencia pasada aunque los objetivos generales de la política siguen siendo los mismos; y c) cambios simultáneos en la configuración de la política, los instrumentos en sí mismos y la jerarquía de los objetivos. Este último subtipo equivale a un cambio de paradigma de política; mientras que los dos primeros responden a un proceso normal de *policymaking* en el que se ajustan las políticas sin desafiar el paradigma político.

Para el autor, el concepto de paradigma de política permite comprender mejor las variaciones en la autonomía del Estado. Contrario a otros autores que plantean que la capacidad de un Estado para resistir la presión social depende de su estructura institucional, Hall (1993, p. 290) sugiere que la autonomía del Estado en un campo dado de la política también puede depender de si existe un paradigma de política coherente, lo que permitiría a los formuladores de políticas contar con más resiliencia para resistir la presión de los intereses sociales. Como veremos en los estudios de caso, efectivamente la resistencia de los actores a la presión social no se basa en su estructura institucional, sino en una estrategia de adaptación discursiva a los nuevos intereses políticos seguida de la configuración de la estructura institucional. El discurso precede al cambio normativo y tiende a ser más dinámico, permitiendo en la práctica un margen de maniobra más amplio que el admitido por el marco institucional existente.

En esa misma dirección, el “giro argumentativo” planteado por Weldes (1998, p. 217) será de utilidad para centrar el análisis en el lenguaje, los argumentos discursivos y las luchas discursivas en las cuales los actores construyen su representación de la CSS. Las ideas cristalizan en un discurso dominante y ese discurso configura el rol, la función y la identidad corporativa. Al situar la causalidad en la mutua interacción entre agencia y estructura, las instituciones y las ideas expresadas como discurso son también un elemento de la estructura estatal. Este capítulo profundiza en la comprensión del marco institucional que permite a los Estados construir y participar de una CSS no tan alejada de los marcos institucionales tradicionales.

March y Olsen (1998, pp. 948-952) definen la institución como un conjunto relativamente estable de prácticas y reglas que especifican el comportamiento apropiado para grupos de actores en situaciones particulares. Los resultados o *outcomes* de este comportamiento son las prácticas y reglas integradas en estructuras de significado y esquemas de interpretación que explican y legitiman las identidades. Los actores políticos están constituidos tanto por sus intereses, por medio de los cuales evalúan las consecuencias de sus acciones, como por las reglas que definen sus identidades e instituciones políticas. El punto central es que los actores no van sin rumbo por el mundo, sino que definen su camino a través de prácticas institucionales (Hall, 2016). Con respecto a la cuestión de la estructura de la agencia, la explicación del comportamiento se reduce esencialmente a una explicación en términos de variables estructurales-institucionales (Carlsnaes, 1992, p. 253) en un proceso de dualidad estructural. Es decir, la estructura es a la vez medio y resultado de la reproducción de las prácticas pues se integra simultáneamente en la constitución del agente y en las prácticas sociales y existe en los momentos generadores de dicha constitución (Giddens, 1979, p. 5)¹⁵³. Por ende, no podemos explicar sus acciones sin hacer referencia a dicha estructura institucional.

Para este análisis se han considerado como elementos del marco institucional de la CSS, los siguientes: a) las normativas jurídicas, b) los organismos encargados de la gestión y coordinación de las acciones y proyectos de cooperación, c) la planeación estratégica multianual de los Estados y las estrategias de cooperación al desarrollo y, por último, d) las definiciones conceptuales y operativas de la CSS.

4.1 La normativa jurídica

Es necesario comenzar el análisis con una revisión de la Carta Magna de cada país para rastrear elementos estables del marco institucional (Finnemore & Sikkink, 1998) que legitiman las prácticas cooperativas.

¹⁵³ En la división ontológica agente-estructura, Giddens (1979) y Carlsnaes (1992) se posicionan en una postura de mutua constitución. Lo que el primero llama dualidad estructural el segundo va a llamarlo “codeterminación” (Carlsnaes, 1992, p. 260). Carlsnaes retoma el enfoque morfogenético de Margaret Archer, mientras que Giddens defiende un enfoque de la estructuración. Wendt (1999) retoma a Giddens para dar respuesta a la dicotomía.

Cuadro 7: La constitucionalidad de los principios de la cooperación

<p><i>Brasil</i> (1988)</p>	<p>Artículo 4 (Título 1, inciso IX) La República Federativa de Brasil se rige en sus relaciones internacionales por los siguientes principios: independencia nacional; prevalencia de los derechos humanos; la autodeterminación de los pueblos; no intervención; igualdad de los Estados; defensa de la paz; solución pacífica de los conflictos; repudio del terrorismo y del racismo; cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad; concesión de asilo político.</p> <p>Párrafo único: La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones¹⁵⁴.</p>
<p><i>Colombia</i> (1991)</p>	<p>Artículo 227 El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano.</p>
<p><i>Venezuela</i> (1999)</p>	<p>Preámbulo: (...) promueva la cooperación pacífica entre las naciones e impulse y consolide la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la garantía universal e indivisible de los derechos humanos, la democratización de la sociedad internacional (...)</p> <p>Artículo 152 Las relaciones internacionales de la República (...) se rigen por los principios de independencia, igualdad entre los Estados, libre determinación y no intervención en sus asuntos internos, solución pacífica de los conflictos internacionales, cooperación, respeto de los derechos humanos y solidaridad entre los pueblos en la lucha por su emancipación y el bienestar de la humanidad (...).</p>

¹⁵⁴ La traducción de la Constitución se tomó de la página web de la Universidad de Georgetown.

<p><i>Cuba</i> (1976)¹⁵⁵</p>	<p>Preámbulo: (...) apoyados en el internacionalismo proletario, en la amistad fraternal, la ayuda, la cooperación y la solidaridad de los pueblos del mundo, especialmente los de América Latina y el Caribe (...)</p> <p>Artículo 12.2 Funda sus relaciones internacionales en los principios de igualdad de derechos, libre determinación de los pueblos, integridad territorial, independencia de los Estados, la cooperación internacional en beneficio e interés mutuo y equitativo, el arreglo pacífico de controversias en pie de igualdad y respeto y los demás principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y en otros tratados internacionales de los cuales Cuba sea parte.</p> <p>Artículo 12.3 Reafirma su voluntad de integración y colaboración con los países de América Latina y el Caribe, cuya identidad común y necesidad histórica de avanzar juntos hacia la integración económica y política para lograr la verdadera independencia, nos permitiría alcanzar el lugar que nos corresponde en el mundo.</p> <p>Artículo 12.ch.5 Basa sus relaciones con los países que edifican el socialismo en la amistad fraternal, la cooperación y la ayuda mutua, asentadas en los objetivos comunes de la construcción de la nueva sociedad;</p> <p>Artículo 12.ch.6 Mantiene relaciones de amistad con los países que, teniendo un régimen político, social y económico diferente, respetan su soberanía, observan las normas de convivencia entre los Estados, se atienen a los principios de mutuas conveniencias y adoptan una actitud recíproca con nuestro país.</p>
---	--

Fuente: Elaboración propia.

Entre estos textos, la Constitución cubana del año 1976 es la más antigua y la más completa en su carácter solidario gracias a la mención de la cooperación internacional como instrumento de colaboración¹⁵⁶ con países que comparten su ideología política

¹⁵⁵ El 21 y 22 de julio de 2018 la Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba aprobó un nuevo proyecto de Constitución que se sometió a consulta popular antes de presentarse a referéndum el 24 de febrero de 2019. El capítulo II del proyecto de nueva Constitución se dedica a las relaciones internacionales. Consta de cuatro artículos y el primero a su vez con quince incisos. Destaca la mención a temas de actualidad como la democratización del ciberespacio, la multipolaridad de las relaciones internacionales y la delegación de derechos mediante tratados a entidades supranacionales para la promoción de la integración latinoamericana y caribeña. Para ampliar sobre los cambios en la nueva Constitución, cf. Guerra (2019a, 2018).

¹⁵⁶ Cuba emplea en casi todos sus documentos oficiales el término colaboración para referirse a la cooperación. En el análisis de los textos que componen este apartado, se ha podido constatar que entre 1960 y 1975 se llamaba solidaridad a las acciones de cooperación, luego, en el período 1980-2009 se comienza a utilizar el término colaboración indistintamente con el de solidaridad y, por último, en el último documento de la política económica, social y exterior de país, se le llama cooperación en el modo en el que se entiende en esta tesis. Hay que recordar que el término CSS comenzó a utilizarse de manera formal y oficial en 2004, a partir de la resolución A/RES/58/220 de las Naciones Unidas.

(principalmente, pero no exclusivamente). La declaración de este principio es coherente con las primeras misiones internacionalistas realizadas entre los años 1960 y 1980 en países que se encontraban en procesos independentistas en Centroamérica, África y Asia. Hatzky (2012, p. 57) describe la cooperación en este período como “*revolución de exportación*”¹⁵⁷ por el apoyo brindado a los movimientos guerrilleros. Cuba acompañó la colaboración militar y estratégica con procesos de reconstrucción social. Este período fue significativo para reafirmar los principios antimperialista e internacionalista que sentaron bases para un discurso cubano de colaboración. A nivel internacional, el Gobierno se vio favorecido por el auge del MNOAL y el discurso de apoyo a los oprimidos. A principios del año 1966 se celebró en La Habana la Primera Conferencia de Solidaridad de los Pueblos de Asia, África y América Latina con la presencia de 82 países. La declaración final de este evento mostró el liderazgo cubano en el proceso de descolonización y la autodeterminación de los pueblos. El discurso cubano fue consolidando el optimismo del poder de las alianzas estratégicas en el Sur y la importancia de las relaciones de cooperación. Hay que subrayar que el concepto de solidaridad es central para los Gobiernos con ideologías de izquierda. La solidaridad es una categoría normativa y metodológica que funciona a la vez como fin y medio para alcanzar objetivos que de manera individual no podrían ser alcanzados (Sandbrook, 2014, p. 54).

América Latina es la región más mencionada en las constituciones de los cuatro países para referirse a la búsqueda de la integración y a la creación de una comunidad de naciones. Como se vio en el capítulo 3, en la tradición histórica del continente la integración regional constituye un ideal político canalizado principalmente a través de vínculos comerciales. Aunque las cuatro constituciones resaltan la importancia de la integración regional, no mencionan el interregionalismo ni el Sur Global. Las relaciones con otras regiones como África, por ejemplo, no tienen antecedentes constitucionales lo que sugiere que son más bien resultado de la coyuntura económica y política internacional. Para Brasil, la participación activa en los mecanismos interregionales y su consideración como un instrumento relevante de la política exterior, es consecuencia de la coyuntura histórica, lo que Hall (2016, p. 39) llama “*politics structured in time*”.

¹⁵⁷ El periódico La Vanguardia muestra, a través de una cartografía, la amplitud de las relaciones militares y guerrilleras establecidas por Cuba entre 1960 y 1980 (Dusster, 2016).

Eso no impide que, relaciones como las establecidas con América Latina y en particular con el Mercosur, con un fuerte respaldo constitucional, también cambiaran a lo largo del tiempo. La percepción de las élites políticas brasileñas acerca de la importancia del continente para sus intereses se transformó de manera significativa durante las dos presidencias analizadas en este estudio. En los primeros años de mandato de Lula da Silva, el Mercosur fue considerado un apoyo crucial para la inserción internacional, sin embargo, a partir de 2008 esta percepción cambió y las élites comenzaron a opinar que el país tenía suficiente capacidad para negociar “por cuenta propia” en el escenario global (John de Souza, 2008, p. 62). A este tipo de pensamiento, favorecido por las condiciones de crecimiento interno de Brasil y la coyuntura internacional, Burges (2005) lo llama autoestima¹⁵⁸, y es posible encontrarlo en los discursos de las élites políticas de los cuatro países estudiados. El propio Celso Amorim, en entrevista al periódico Carta Capital (28 de mayo de 2003), expresa con extraordinaria claridad:

Ella [la política exterior] tiene como contrapartida esa misma autoestima a la que el Presidente se refiere internamente. El pueblo brasileño, al votar por el Presidente Lula, dio una demostración de autoestima y creo que eso se extiende también a nuestras relaciones internacionales. Enseguida pasamos de tener una postura que está más de acuerdo con nuestras dimensiones, con nuestras aspiraciones y con nuestras características de ser una sociedad pluri racial, con una cultura rica, etc. (MRE, 2003a, p. 255)

Y reitera en 2013 durante la *Conferência Nacional “2003-2013: Uma nova política externa”*:

Nosotros teníamos condiciones de exponer y defender nuestros puntos de vista y de luchar por ellos. En eso consistía la altivez. Y el aspecto activo, además del juego de palabras, también tenía que ver con la refutación de una concepción anterior que solía decir que Brasil no debía tener un

¹⁵⁸ Antes, en el apartado teórico de esta tesis se analizó el concepto de interés de Wendt (1999) y dentro de este la autoestima colectiva como una necesidad estatal. Según Burges (2005, pp. 1138-1139), la autoestima es la creencia en sí mismo, en los valores, ideas, prácticas y posibilidades que provienen de la cultura propia y el contexto. Esta creencia va acompañada de confianza en las capacidades e incluso en la habilidad de comunicar sus intenciones. Para Wendt la autoestima colectiva se refiere a la necesidad grupal de sentirse bien ya sea por respeto o por estatus. Si comparamos ambos autores, las diferencias radican en la categorización del término y menos en la definición. Para Wendt, la autoestima es una necesidad que se convertirá en interés, mientras que para Burges es una idea.

papel protagónico y no debería pecar por tomar decisiones que traen reacciones contrarias. (Maringoni, Romano, & Berron, 2014, p. 33)

En reunión con la cúpula de UNASUR, el presidente Lula da Silva plantea a los Estados miembros la necesidad de reunirse con el Gobierno estadounidense en condición de iguales y no a través de intermediarios. Esta actitud muestra la seguridad de Brasil en sus capacidades y la repercusión de esta en la identidad colectiva. El país utiliza herramientas mediadoras y no autoritarias para hacer circular sus ideas en la región.

Yo quería, Rafael, usted como presidente de Unasur ahora... Yo pienso que, quizás, si pensamos en algún momento de la Unasur invitar al Gobierno de Estados Unidos para una discusión profunda sobre su relación con la América del Sur y con América Latina. Porque, normalmente, ellos indican a una persona de tercer escalón, una... Pero las cosas suceden por el Departamento de Estado.¹⁵⁹ (MRE, 2009c, p. 79)

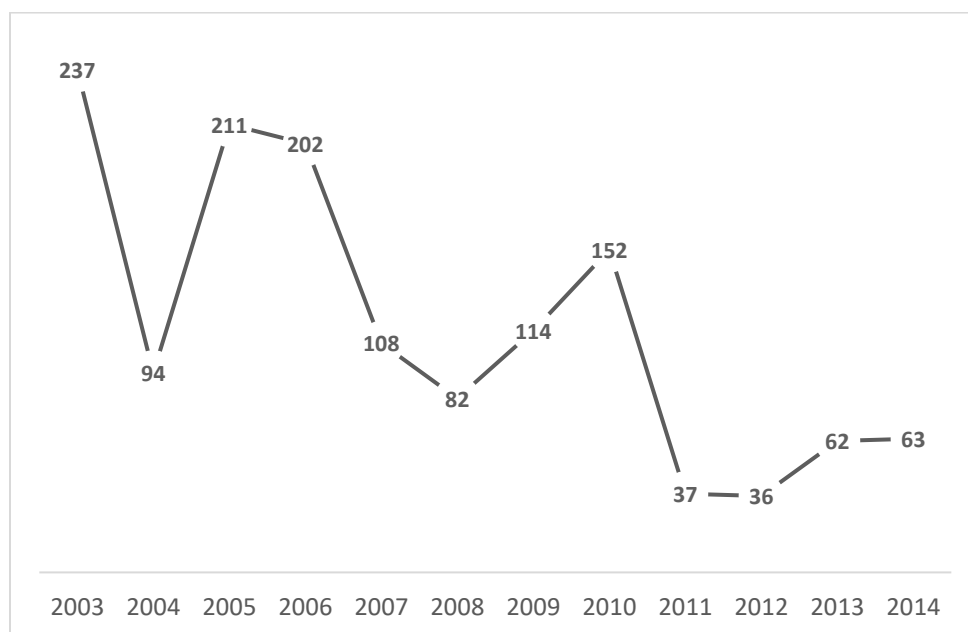
El análisis de contenido de las *Resenhas de Política Exterior do Brasil* corrobora la disminución significativa en el año 2008 de las menciones al Mercosur que volvieron a aumentar en el año 2010 debido a las negociaciones con la Unión Europea y a las acciones de cooperación regional con Haití como parte del proceso de reconstrucción del país post-terremoto¹⁶⁰.

El 2003 representó el año con mayor número de menciones (237), seguido de una caída puntual al año siguiente (94) y el recobro de la importancia de la organización durante 2005 y 2006. A partir de 2008, incluyendo la presidencia de Rousseff, el número de menciones disminuye a 37 y 36 en 2011 y 2012, respectivamente.

¹⁵⁹ Traducción propia del original.

¹⁶⁰ Dos eventos marcaron el fortalecimiento de la atención que Brasil le confirió a Haití, el primero fue la participación en 2004 en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH) y el segundo, el citado terremoto del 12 de enero de 2010.

Gráfico 4: Análisis de contenido de la relación Brasil-Mercosur (número de menciones)



Fuente: Elaboración propia a partir de *Resenha da Política Exterior do Brasil* (2003-2014).

Por otra parte, los países reafirman en sus constituciones el acatamiento de normas como la no injerencia ni interferencia en los asuntos internos y el respeto mutuo. Estos principios coinciden con los promulgados por los países del Sur en la Conferencia de Bandung. Este comportamiento se explica gracias a la internalización de una norma reconocida por la comunidad internacional que actúa como una creencia basada en principios que especifican qué es correcto e incorrecto (Finnemore & Sikkink, 1998; Goldstein & Keohane, 1993; Ruggie, 1992). Hugo Chávez hizo referencia en numerosas ocasiones al significado de Bandung para el Sur:

(...) de los años 60, de los años 50, hay que retomar, por ejemplo, el espíritu de Bandung, el espíritu de la Tricontinental, América del Sur, el Caribe, África y Asia estamos llamados a unirnos, a unirnos y Venezuela anda cabalgando estos caminos del Sur, Venezuela anda moviéndose sobre la nueva geopolítica. (Chávez, 1, abril, 2009)

(...) en África hay un fortalecimiento de la conciencia del sur, en Asia hace poco se celebraba en Indonesia los 50 años de la cumbre de Bandung y uno siente, uno tiene seis años dándole vueltas al mundo en reuniones, viajes, visitas, uno siente como se levantan las conciencias del sur y hay que seguir alimentando esas conciencias, hay que seguir alimentándolas, hay que seguir lanzando

proyectos, ideas, fortalecer los mecanismos de lucha, de autonomía y de independencia del mundo del sur, restablecer la cooperación sur-sur (...). (Chávez, 13, agosto, 2005)

Las normativas en materia de cooperación internacional varían de un caso a otro.

Cuadro 8: Normativa en materia de cooperación internacional

<p><i>Brasil</i></p>	<p>Decreto Nº 59.308, de 23 de setembro de 1966. Promulga o Acôrdio Básico de Assistência Técnica com a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica.</p> <p>Decreto Nº 5.151, de 22 de julho de 2004. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos.</p> <p>Portaria Nº 717, de 9 de dezembro de 2006. Dispõe sobre normas complementares aos procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, para fins de celebração de Atos Complementares de cooperação técnica recebido, decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo brasileiro e organismos internacionais, e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos (Atualizada por la Portaria Nº 8, de 4 de janeiro de 2017)¹⁶¹.</p> <p>Decreto 9.110, de 2017. En el Art. 42 se establecen las competencias de la Agencia Brasileña de Cooperación.</p>
<p><i>Colombia</i></p>	<p>Decreto 1942 de 2003 (julio 11) por el cual se asignan unas funciones al Ministerio de Relaciones Exteriores y al departamento administrativo de la Presidencia de la República.</p> <p>Decreto 110 de 2004 (enero 21) por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Acuerdo Nº 04 de 2012 (marzo 7) por el cual se adopta el reglamento del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional- FOCAI.</p>

¹⁶¹ Entre los cambios que tuvo la *Portaria* de 2017 se encuentran la duración de los proyectos de cooperación técnica (pasan a ser de cuatro años, prorrogable a seis), la restricción de la implementación de proyectos a organismos públicos o internacionales (en la edición de 2006 se incluían entidades de la sociedad civil) y, la contratación de consultorías por un valor global de hasta 1300,00 reales en proyectos de baja complejidad técnica (en la edición del 2006 el límite era de 500,00 reales). La supresión de la sociedad civil como actor de la cooperación oficial responde al debilitamiento que estaba teniendo el Itamaraty en la toma de decisiones por la gran proliferación de actores que intervenían en la cooperación. De esta manera se vuelve a tener un control sobre los medios destinados y la coordinación institucional.

	Acuerdo N° 8 de 01 de octubre 2012 por el cual se aclara el artículo 5° del Acuerdo 04 de 2012 sobre la financiación de programas, proyectos y actividades de cooperación técnica y financiera no reembolsable.
<i>Venezuela</i>	Ley de Cooperación Internacional de 8 de enero de 1958
<i>Cuba</i>	<p>Resolución N°38 de 2005 Reglamento disciplinario para los trabajadores civiles cubanos que presten servicios en el exterior como colaboradores internacionalistas y para aquellos que presten a través de contratos de asistencia técnica amparados en Convenios intergubernamental de colaboración.</p> <p>Resolución N°15 de 2006 Normas para la colaboración económica que Cuba recibe.</p>

Fuente: Elaboración propia. Última actualización realizada en diciembre de 2018.

Aunque el anteproyecto no prosperó, la Asamblea Nacional aprobó la Ley de Defensa de la Soberanía Política y la Autodeterminación Nacional (N° 6.103 del 23 de diciembre de 2010) y la Ley contra la Delincuencia Organizada y el Financiamiento al Terrorismo (N° 39.912 del 30 de abril de 2012). La primera prohíbe la financiación internacional de organizaciones civiles que defienden los derechos humanos y la segunda penaliza a quienes realizan actividades que se sospechen promuevan la injerencia extranjera. En cualquier caso, la respuesta de la sociedad civil venezolana no es un hecho aislado, sino que se inserta en un marco normativo internacional que otorgó legitimidad a la petición de la sociedad civil y que permitió bloquear el avance del anteproyecto. Como las identidades sociales son compartidas por definición, las élites no pueden simplemente redefinir o ajustar una identidad social para que se ajuste mejor a otras identidades. Este proceso depende de la persuasión y la aceptación por parte de las distintas audiencias nacionales (Anstee, 2011), lo que no sucedió en Venezuela. La respuesta del Gobierno de Hugo Chávez fue adaptar los instrumentos, una reacción típica de Gobiernos que violan las normas en las etapas iniciales del proceso de socialización (Risse-Kappen & Sikkink, 1999).

Si bien la nueva ley de cooperación no se aprobó, puede afirmarse que la cooperación ejecutada por el país en el período 1999-2014 no se rigió por los planteamientos de la Ley de 1958. Aun así, la antigüedad de esta ley avala los antecedentes históricos de la cooperación venezolana a través del uso de instrumentos de cooperación financiera reembolsable en

condiciones preferenciales, de los cuales el Gobierno chavista es heredero en el contexto de una diplomacia petrolera que vio sus inicios en la década de 1970 en el marco de la OPEP¹⁶².

En Cuba, la cooperación se rige por la Resolución N° 15 de 2006¹⁶³ que además de no regular la cooperación que el país oferta, sino la que recibe, es escueta y poco orientativa, permitiéndole al Gobierno la improvisación en materia de gestión. En 2019 esta Resolución dejará de tener efecto para dar paso a una Ley de Cooperación Internacional que fue aprobada por el Consejo de Estado y sometida a la aprobación de la Asamblea Nacional en diciembre de 2018. La redacción de las normas y decretos que acompañan dicha ley continúa en proceso de elaboración¹⁶⁴.

Colombia, a diferencia de los otros tres países, operacionaliza mejor el marco legal de la cooperación internacional a través del Acuerdo N° 04 del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI) modificado durante el Gobierno de Álvaro Uribe (por Acuerdo 019 de 2005) y vuelto a modificar en el 2012 en el primer mandato de Juan Manuel Santos. En su última versión, el acuerdo establece los criterios de asignación de recursos para la ejecución de acciones de cooperación técnica y financiera no reembolsable y de asistencia internacional, lo que demuestra la adaptación de la presidencia de la República a los escenarios complejos de la cooperación internacional. Desde el 2006, el país había iniciado un redireccionamiento de la cooperación con la ejecución de acciones alineadas con las necesidades de los países receptores (Nivia-Ruiz & Ramos, 2015). Colombia pasa de una imagen de país receptor de AOD en el discurso presidencialista de Álvaro Uribe, a una de país oferente durante los mandatos de Santos. Ésta última se acompañó del aumento significativo de recursos financieros destinados a la cooperación (5,5 millones de dólares, en 2010) (APC-Colombia, 2012; Nivia-Ruiz & Ramos, 2015). Se observa que el país cambió la configuración de sus políticas en la medida en la que empiezan a coexistir dos identidades de rol –de país receptor de AOD y de país donante. Este cambio se cristalizó con el aumento

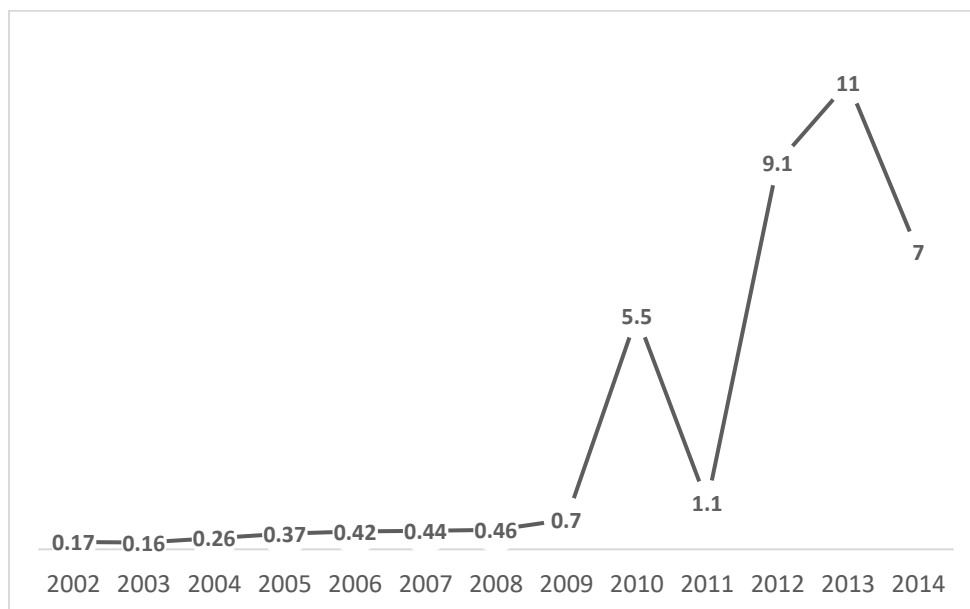
¹⁶² En 1979 la OPEP suministró a los países en desarrollo un flujo neto de financiación de 5,200 millones de dólares, el 60 % de los cuales fueron préstamos concesionales (Domínguez, 2015, p. 20).

¹⁶³ Antes de la aprobación de esta Resolución, la cooperación se regía por el Acuerdo N° 2822 de 1994 sobre las funciones del extinto Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica (MINVEC), entre ellas la gestión de la colaboración cubana.

¹⁶⁴ Entrevista a Carlos Fidel Martín, MINCEX, 5 de diciembre de 2018, La Habana. No se obtuvieron detalles sobre los cambios introducidos en la nueva ley.

gradual de la asignación de recursos a la cooperación, pasando en 2002 de 170,000 a 11 millones de dólares en 2013, que representa el mayor pico de desembolso durante la presidencia de Juan Manuel Santos.

Gráfico 5: Recursos ejecutados de CSS en Colombia (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de APC-Colombia (2012) y Nivia-Ruiz & Ramos (2015).

La transformación de la configuración institucional de la cooperación se evidencia en la actualización de la normativa en 2012 respondiendo a la disposición del presidente Santos de demarcarse de la herencia uribista y construir una vía de mayores aspiraciones internacionales. Así lo expresa Santos en su discurso de toma de posesión en 2010:

Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales, y aspiramos asumir –después de 40 años de estar a la defensiva– el liderazgo que nos corresponde en los escenarios internacionales. Hay que *saberse globalizar y no solo dejarse globalizar*¹⁶⁵. Para ello pondremos en marcha una política exterior moderna que mire hacia el futuro, con contingentes de diplomáticos que multipliquen la presencia de Colombia en los organismos multilaterales y profundicen las relaciones bilaterales. El respeto, la cooperación y la diplomacia serán los ejes de nuestras relaciones internacionales. (Discurso completo de posesión de Juan Manuel Santos, 2010)

¹⁶⁵ Énfasis añadido.

Nótese que su política no busca una ruptura con el sistema (globalizado), sino mayor control de la inserción internacional que se refleja en la planificación estratégica (“saberse globalizar”)¹⁶⁶. Cuando el país se sincroniza con el mundo, el campo antagónico del discurso lo constituyen aquellos que no se adaptan a la decisión nacional. Santos no rompió abruptamente con el legado de su predecesor, sino que dio continuidad a la participación de Colombia en los mecanismos tradicionales de integración y cooperación regional, a la vez que posicionó al país en espacios inéditos como la AP, participando de manera activa de la plataforma de movilidad académica (Nivia-Ruíz & Ramos, 2015).

Colombia y Brasil se caracterizaron por la constante aprobación y derogación de decretos leyes en materia de cooperación, en el período estudiado. Se aprobaron seis decretos sobre las competencias de la ABC en el período 2003-2016 y cinco decretos sobre las funciones de la agencia colombiana de cooperación en el período 2002-2014. Este tipo de comportamiento es característico de un control presidencial sobre la agenda legislativa y la formulación de la política exterior, una particularidad extensible a la región latinoamericana, profundamente arraigada en las tradiciones autocráticas del período colonial (Vanden & Prevost, 2015, p. 216; Santos, Pérez-Liñán, & García, 2014). Además, ambos países están categorizados como países cuyos presidentes tienen poderes legislativos medio-alto (Colombia) y muy alto (Brasil) (Duque, 2014, pp. 87, 97; Costa et al., 2014, p. 47).

En el período 2002-2006, el 56 % de las leyes y el 42,9 % de las reformas constitucionales sancionadas en Colombia fueron de autoría gubernamental, en contraste con el 12,6 % de los proyectos presentados por el Ejecutivo. El predominio del Ejecutivo en la formulación de la política exterior tiene implicaciones importantes para la CSS. Como se vio en el capítulo 3, las inclinaciones ideológicas de las élites políticas influyen en la forma del regionalismo que se privilegia. En ese sentido, el régimen político marca los límites y las posibilidades de los procesos de estructuración de las políticas, así como las condiciones en las que se realiza (a través de la gestión presidencial o el trámite parlamentario) (Medellín, 2004, p. 8).

¹⁶⁶ Coincidiendo con esta reflexión, Malacalza (2016, pp. 54-55) clasifica a Colombia como un país “globalizado” en lo que respecta a sus ideas de la CSS, en contraste con países “reticentes” como Brasil y “bolivarianos” como Venezuela.

Si bien, los estudios sobre política pública enfatizan que la coordinación política no es una cuestión de racionalidad individual, sino un ejercicio político intenso que involucra negociaciones dentro de redes y grupos gubernamentales (Peters, 1998, p. 300), en Colombia y Brasil se observa que los Ejecutivos lograron tener una fuerte capacidad de coordinación política, aun cuando en el caso de Brasil se gobernó con un sistema de partidos fragmentado. La influencia en la coordinación política permite, fundamentalmente, difundir un conjunto de valores que generan una situación de coordinación con menos probabilidad a las interrupciones en las rutinas organizacionales (Peters, 1998, p. 299). En los cuatro países, las coaliciones políticas promovidas por el Ejecutivo permitieron armonizar un discurso, integracionista en unos casos (Brasil, Venezuela y Cuba) y neoliberal¹⁶⁷ en otros (Colombia).

En Colombia, hay evidencias de la desigualdad existente entre el Gobierno y los legisladores cuando los primeros logran pasar sus iniciativas al Congreso. Esta tendencia¹⁶⁸ se observó en el Gobierno de Uribe y también durante el mandato de Andrés Pastrana (1998-2002) (Congreso Visible, 20 junio, 2006). Igualmente, en el primer cuatrienio del presidente Juan Manuel Santos este conformó una macro coalición (“unidad nacional”) que excluyó la alianza con su predecesor y marcó un cambio en las prácticas institucionales. Un ejemplo ilustrativo fue la creación de una nueva agencia de cooperación, la APC-Colombia, que sustituyó a la Agencia de Acción Social. El presidente Santos logró el apoyo de más del 90 % de los miembros de las dos cámaras colombianas, una denominada mayoría “a la búlgara” (Angoso, 2014, p. 15) que le reportó un apoyo casi monolítico.

La relación entre el contexto político y las instituciones fue similar en Brasil. Lula da Silva logró que se aprobaran el 79,8 % de sus propuestas enviadas al legislativo en el período 2003-2007, además de controlar la producción de nuevas leyes en materia presupuestal y de medidas provisorias (97,6 %). A pesar de gobernar con un sistema de partidos muy fragmentado, el mandatario consiguió que no colapsara la dinámica de decisiones para

¹⁶⁷ Algunos análisis han utilizado el término “neoliberalismo inclusivo” o “liberalismo social” para describir la nueva retórica de traer la pobreza y a los excluidos al centro de las prácticas políticas. El Banco Mundial jugó un papel clave en el proceso de incorporación de términos radicales y su reorganización para adaptarlos a una agenda despolitizada y tecnocrática (Sandbrook, 2014, pp. 47-48).

¹⁶⁸ El predominio presidencial en Colombia se ve limitado en la práctica, por la fragmentación intrapartidaria de los seguidores en el Congreso, cuyos intereses particulares y mecanismos clientelistas terminan neutralizando o suavizando las iniciativas reformistas del Ejecutivo (González, 2014, p. 471). Ello invita a sugerir que se trata de una tendencia y no de una regla.

aprobar su agenda gubernamental (Jiménez & Solano, 2011, p. 197) a través de las alianzas parlamentarias que, durante su primer mandato, estuvieron bañadas por el escándalo político de *mensalão*¹⁶⁹.

Las raíces de este comportamiento corrupto en Brasil encuentran una explicación sociológica en la obra de Sérgio Buarque de Holanda en la caracterización que el autor hace de la sociedad brasileña. Según Buarque¹⁷⁰, en el brasileño predominan los comportamientos de apariencia afectiva, no necesariamente sinceros y profundos, en oposición a los rituales de la urbanidad y de la burocracia. En esa sociedad, las personas sienten la necesidad de relacionarse siempre desde la afectividad, lo que perjudica el buen funcionamiento de las relaciones públicas, dando prevalencia al personalismo sobre las ideas (Buarque de Holanda, 1936/1995, p. 183). Este rasgo el autor lo llama “*homem cordial*” (Buarque de Holanda, 1936/1995, p. 147) y explicaría la tendencia en las sociedades latinoamericanas a vincular lo público con lo personal.

En Venezuela, la Constitución de 1999 promovida por Hugo Chávez, estableció una Asamblea Nacional unicameral elegida por una combinación de sistemas proporcionales y uninominales. Su objetivo era favorecer a los partidos más grandes como el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) fundado por Chávez para reemplazar al Movimiento V República. La Constitución venezolana fue innovadora en la participación ciudadana y la configuración de los poderes gubernamentales, creando un poder ciudadano además de los

¹⁶⁹ El Gobierno armó en el Congreso un esquema de distribución de fondos y cargos para premiar partidos de la bancada oficialista fieles al ejecutivo. El llamado *mensalão* fue una mensualidad a cambio de votos favorables en el panel electrónico. La denuncia fue hecha por varios parlamentarios al ex ministro de Comunicaciones, Miro Teixeira, cuando aún era líder del Gobierno en la Cámara (De Tarso, Marques, & Pardellas, 2004). El lunes 6 de junio de 2005, el periódico *Folha de São Paulo* publicó una entrevista al diputado del PTB, Roberto Jefferson, miembro de la bancada aliada del Gobierno de Lula da Silva. Jefferson apuntó que el PT pagaba una mensualidad de 30,000 reales a algunos diputados del Congreso Nacional brasileño para que votaran según la orientación del bloque del Ejecutivo (Lo Prete, 2005). Si bien el presidente Lula da Silva no formaba parte de estas prácticas ilícitas – así lo aseveró el propio Jefferson cuando narró la anécdota donde le contó al presidente lo que sucedía y este lloró y dijo: “no es posible eso” (Lo Prete, 2005)–; estas denuncias llevaron a la creación de la Comisión Parlamentaria Mixta de Interrogatorio que generó una segunda oleada de corrupciones para impedir la investigación. Esta vez, el Ejecutivo buscó aprobar en plenario la inconstitucionalidad del requerimiento de creación de dicha Comisión, para lo que desembolsó 400 millones de reales en enmiendas parlamentarias (Alencar, 2005). El proceso legal de acusación de los diputados implicados en el escándalo de *mensalão*, inició en 2012 (“*Mensalão*”, *um dos maiores escândalos políticos do Brasil, começa a ser julgado hoje*, 2 de agosto, 2012). Dilma Rousseff, una vez a cargo de Planalto, se manifestó contraria a estas prácticas durante una entrevista concedida a la revista *Veja* (O Brasil aos olhos de Dilma, 24 de marzo, 2012).

¹⁷⁰ En el capítulo 6 se retoman los aportes de este autor para explicar las raíces de la identidad estatal de Brasil.

tres poderes habituales. Sin embargo, el ideal constitucional y la realidad divergieron en numerosas ocasiones. Ejemplo de ello fue en 2001 cuando Chávez, en lugar de someter una legislación nueva a debate popular, usó los poderes de los decretos otorgados por la Asamblea para crear nuevas leyes en una amplia gama de áreas políticas. En noviembre de 2013, Maduro recibió poderes de emergencia para hacer frente a la corrupción y los problemas económicos. Independientemente de si las leyes favorecían los intereses populares, el proceso difícilmente evocaba un papel protagónico para el pueblo (Vanden & Prevost, 2015, p. 471), sino más bien un “hiperpresidencialismo”, como lo describe Penfold (2010). Ciertamente pueden citarse excepciones si se valora el papel de los miembros del parlamento en las comisiones de política exterior, su participación en la designación de embajadores y el apoyo o rechazo del legislativo de los acuerdos, declaraciones y opiniones del Gobierno (Romero & Mijares, 2016, p. 173).

En Cuba, por tratarse de un sistema unipartidista, donde la figura del ejecutivo ejerce mayor dirección estatal de la economía y de los sectores productivos, es más común que el presidente sea la fuente principal de coordinación y que exista poca concertación dentro del Gobierno. En ese sentido, se puede esperar que la promoción de leyes y el control del presupuesto estén a cargo del jefe de Estado¹⁷¹. La configuración particular de los regímenes políticos se expresa aquí, en los distintos grados de autonomía que tienen los gobernantes para traducir sus intenciones en hechos a través de las políticas.

Tanto en Brasil como en Colombia, se observan rupturas con algunas de las prácticas de los Gobiernos antecesores que, según la tipificación de Hall (1993), corresponden con un proceso de cambio de segundo nivel donde los instrumentos de política y las configuraciones se alteran en respuesta a experiencias pasadas, pero los objetivos generales de la política son

¹⁷¹ Ilustrativo de la pasividad en la participación política, fue la clausura del VI Congreso del PCC celebrada durante el primer semestre de 2011. Los debates y acuerdos fueron aprobados con voto unánime por los delegados de la Asamblea Nacional del Poder Popular. Lejos de ser inusual, estos ejemplos son bastante habituales en los círculos de toma de decisión del Gobierno y se ha hecho extensivo a los mecanismos de participación ciudadana. Esta parsimonia sugiere un “falso unanimismo” (Dabène, 2011a) que revela los límites estructurales y culturales del modelo cubano para promover la participación y la deliberación en los espacios estipulados para ello. Para ampliar sobre la participación ciudadana y la representación política en Cuba, cf. Guanche (2013).

similares de una presidencia a la otra. En Colombia, el objetivo político principal fue poner fin al conflicto armado, y en Brasil, el *combate à fome e à pobreza*.

El ministro de Relaciones Exteriores Mauro Vieira da muestras de dicha continuidad en los objetivos generales de política cuando asevera:

Brasil continuará construyendo con sus socios africanos relaciones fraternas y amplias, que reflejen de forma equilibrada los principales pilares de la relación bilateral con cada uno de los países aquí representados: el diálogo político, la cooperación y las relaciones económicas y comerciales.¹⁷² (MRE, 2015a, p. 34)

Desde el punto de vista de la configuración política, el propio ministro Vieira afirmó durante la ceremonia de toma de posesión de su cargo, que el Ministerio de Relaciones Exteriores asumiría una “diplomacia de resultados” (MRE, 2015b) materializada en la creación de un nuevo modelo de acuerdos: el *Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos*. Además, el modelo incluyó consultas con el sector privado. Podría pensarse que se trata de un cambio en los objetivos políticos¹⁷³, pero se considera que esta estrategia apuntó más hacia la transparencia en las motivaciones y una intención de mostrar con mayor claridad la promoción de relaciones comerciales y la internacionalización de las empresas privadas, como senda también para escapar de los escándalos políticos a los que se enfrentó Lula da Silva. Estos acuerdos se negociaron con países con los que Brasil mantenía previamente relaciones bilaterales como por ejemplo: África del Sur, Angola, Argelia, Chile, Colombia, Marruecos, México, Mozambique, Perú y Túnez, por nombrar algunos (MRE, 2015a, p. 49). Además, Brasil planteó seguir interesado y comprometido con el fortalecimiento del multilateralismo y mantener los vínculos económico-comerciales con América del Sur (MRE, 2015a, p. 86).

Ahora bien, la normativa jurídica en materia de cooperación de Brasil solo se enfoca a la ordenación de las relaciones con los organismos multilaterales. Sin embargo, la ausencia de un marco legal preciso se compensa con un marco técnico consolidado. En el *Manual de*

¹⁷² Traducción propia del original.

¹⁷³ Hay que recordar también que en la transición Lula da Silva-Dilma Rousseff, aunque existieron cambios en el estilo de conducción de la diplomacia pública, la coalición política en el poder no sufrió cambios profundos (Milani et al., 2016, p. 145), lo que refuerza el planteamiento de continuidad en los objetivos de política.

Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul (2013) de la ABC se describe el marco lógico de un proyecto de CSS. Brasil, comparado con el resto de los estudios de caso, es el país que más ha desarrollado y actualizado su proceso de gestión de la cooperación técnica. Colombia como parte de su proceso de reorganización institucional, también redactó un Manual de Formulación de Proyectos de Cooperación y un Catálogo de Experiencias y Capacidades orientadas a la CSS. Ambos documentos datan del segundo mandato de Álvaro Uribe, elaborados por la Agencia de Acción Social. Cuba, por su parte, utiliza en la práctica el marco lógico de la gestión del ciclo de proyectos por objetivos y/o por resultados¹⁷⁴, pero no cuenta con documentos públicos que avalen esta práctica¹⁷⁵. Al ser un país receptor de AOD tiene tendencia a ajustarse a los marcos lógicos de la Unión Europea y a los modelos de cooperación técnica de agencias como la japonesa de cooperación internacional, JICA.

En resumen, Colombia es el único país que realizó cooperación al desarrollo con un marco legal adaptado a las estrategias nacionales y la búsqueda de proyección internacional. Mientras que Brasil, Venezuela y Cuba no cuentan con un marco jurídico conforme con las acciones y proyectos ofertados.

Carey (2000, pp. 739-740) analiza un conjunto similar de instituciones que nombra *parchment institutions*. El autor plantea que el conjunto de estas desempeña un rol crítico en la clarificación de las expectativas estratégicas de un modo que luego restringe las acciones y opciones de los actores políticos. En los países que se analizan en esta investigación, este hallazgo no se cumple totalmente¹⁷⁶. Como se ha visto hasta el momento, la planificación estratégica de los actores y la falta de regulaciones adaptadas a la cooperación no restringen, o restringen en poca medida, el comportamiento estatal. En los casos de Cuba y Venezuela,

¹⁷⁴ Información obtenida durante la participación en el curso Gestión del Ciclo de Proyecto de Cooperación Internacional al Desarrollo, en el Instituto de Comercio Exterior del MINCEX, del 1 de marzo al 31 de julio de 2013.

¹⁷⁵ Desde el 2011, el MINCEX comenzó un proceso de actualización institucional como parte del reordenamiento económico del país. El análisis de las resoluciones cubanas aprobadas por el extinto MINVEC revela que estas iban dirigidas a ordenar la cooperación recibida. Con Rodrigo Malmierca Díaz como director del nuevo Ministerio, se comienza a descentralizar la gestión de la cooperación de manera paulatina, proceso que sigue en curso en la actualidad. En carta interna dirigida a los actores de la cooperación (26 de octubre de 2012), Malmierca expone la necesidad de armonizar la presentación de las propuestas de proyectos de colaboración. Este tipo de iniciativas demuestra que la manera en la que opera el MINCEX no queda expuesta públicamente mediante la sanción de leyes o aprobación de resoluciones, sino que se mantiene a nivel de circulares internas inspiradas en la cotidianidad del trabajo del Ministerio.

¹⁷⁶ Colombia es la excepción.

la ausencia de reglamentación permite la improvisación, mientras que Brasil promovió en la práctica relaciones con África que a nivel de planificación quedan vagamente expuestas a partir del segundo Plan Plurianual del Gobierno de Lula da Silva (2008-2011). No ocurre lo mismo con los discursos de la élite política brasileña (Celson Amorim, Samuel Piñeiro Quimaraes, Marco Aurelio García y el propio Lula da Silva) que desde el año 2003 explicitan el interés brasileño por la región. El análisis de contenido de las *Resenhas da Política Exterior*, reveló que en el período 2003-2007 se mencionó el continente africano 460 veces, mientras que en el período presidencial 2008-2011 se mencionó 169 veces. Ello permite afirmar que las élites políticas compensan el exiguo diseño institucional de políticas de cooperación con el discurso político. Por el contrario, cuando el diseño existe y se consolida, disminuyen las menciones discursivas. Esto se justifica con la práctica diplomática de las élites políticas. Los países primero crean alianzas y promueven relaciones a través de encuentros bilaterales y la celebración de foros políticos, y una vez creadas, la visibilidad de estos acuerdos deja de ser una prioridad gubernamental. Es posible que esta explicación no sea suficiente para explicar el caso del Mercosur en Brasil pues, como se observó antes en este apartado, la disminución de las menciones es proporcional a la disminución del interés estratégico por la región suramericana.

Las relaciones de Brasil con el Medio Oriente tampoco se explican con los hallazgos de Carey (2000). La ausencia de mención en los planes de desarrollo no impidió acciones diplomáticas como, por ejemplo, ocupar el rol de mediador de conflictos como parte de su estrategia para influir en la reforma de la gobernanza global y, en especial, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Para Brasil, el *dossier* nuclear iraní fue una oportunidad para exigir mayor participación en las decisiones mundiales y presentar sus visiones sobre la resolución de los conflictos (Brun, 2012b). A la ausencia de planificación estratégica se le suman las fuertes críticas internas y externas que recibió el Gobierno de Lula da Silva en su segundo mandato, debido a su abstención en el Consejo de Derechos Humanos ante la situación iraní y los contrastes de posicionamiento asumidos entre la firme condena en lo que concierne a Libia, y la retórica políticamente correcta con respecto a Siria (De Aguiar, 2017; Brun, 2012b).

La intensificación de las interacciones Sur-Sur con el Medio Oriente comenzó por iniciativa de América Latina. Lula da Silva hizo doce viajes a Oriente Medio durante su presidencia, mientras que Hugo Chávez realizó veintiséis viajes entre 1999 y 2010 (Brun, 2012b). Incluso la prensa nacional brasileña puso en duda estas relaciones con países que describía como “pobres, autoritarios y poco democráticos” (*Correio Braziliense*, 2004). Este tipo de comportamientos confirma que la actividad diplomática y la planificación estratégica siguieron caminos diferentes, aunque no opuestos.

4.2 Variabilidad en el diseño institucional de gestión de la cooperación

La segunda práctica es la creación de instituciones para la gestión de los programas de desarrollo y/o estrategias de cooperación. En Cuba la cooperación técnica ha sido gestionada históricamente por el Estado. En los años setenta se institucionalizó la cooperación internacional a través del Comité Estatal de Colaboración Económica (CECE), institución enmarcada dentro del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), perteneciente a la extinta Unión de Repúblicas Soviéticas. En los años noventa se creó el MINVEC (Acuerdo N° 2822) encargado de normar y controlar la asistencia técnica ofertada por el país y participar en la atención al personal que prestaba estos servicios en el exterior. Por último, en 2009, se constituyó el Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (Decreto-Ley N° 264) que fusionó ambos Ministerios, el de Comercio Exterior y el de la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica. El nuevo ministerio, aunque no incluyó el término colaboración en su nombre, continuó gestionando dicha actividad. Así lo confirma una nota de prensa del periódico Juventud Rebelde (2009). Que se fusionaran los sectores del comercio con el de la cooperación es muy significativo para entender el cambio en la configuración de la CSS cubana. Esta fusión supone una comprensión diferente del acto de cooperar, esta vez ligado explícitamente a la promoción comercial. Más adelante en este apartado se verá que en Brasil ocurrió de manera similar en 2004 y 2013.

En Cuba, la Dirección de Colaboración del Ministerio de Comercio Exterior es la encargada de llevar las estadísticas y recibir las proposiciones de los países que desean colaborar con el Gobierno cubano. El Ministerio recibe pedidos en materia de cooperación y de acuerdo con su naturaleza los canaliza a los ministerios que atañe. Si la modalidad de cooperación incluye prestación económica debe ser autorizada por el Ministerio de Economía y Planificación, el

Ministerio de las Fuerzas Armadas y en caso que los involucre: la Defensa Civil y el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente¹⁷⁷.

En lo que se refiere a la cooperación en salud, la Dirección de Colaboración cuenta con un registro de médicos capacitados y autorizados para cumplir misiones internacionalistas y formar parte de convenios de colaboración, cualquiera que sea la modalidad que se acuerde con el país receptor¹⁷⁸. El Ministerio de Salud Pública (MINSAP) por su parte, cuenta con una Dirección de Colaboración que también gestiona los datos de la cooperación recibida y una Unidad Central de Cooperación Médica que se encarga de la cooperación ofertada. El acceso a la información en ambos casos está restringido a la autorización de altos cargos del MINCEX y la información en su mayoría se define como “clasificada” y “secreta” en lo que respecta a las misiones cubanas realizadas en África en la lucha contra el ébola¹⁷⁹.

Es necesario resaltar que la institucionalidad de la cooperación cubana ha cambiado a lo largo del tiempo, de un sistema más centralizado, gestionado por una sola entidad, a uno en el que intervienen un mayor número de organismos adscritos al Ministerio, aunque con poca capacidad decisoria. Los factores causales que motivan el cambio institucional difieren de una época a otra. Por ejemplo, en el año 2011 se creó la Comercializadora de Servicios Médicos Cubanos S.A adscrita a la Unidad Central de Cooperación Médica del MINSAP¹⁸⁰, que al igual que el MINCEX está acreditada para recibir solicitudes de proyectos de cooperación en salud y recibir compensación monetaria. Esta empresa está habilitada para participar en ferias internacionales y realizar misiones comerciales junto a la Cámara de Comercio cubana. La comercializadora procesa los pedidos que reciben retribución

¹⁷⁷ Información recopilada durante la participación en el curso “Gestión del Ciclo de Proyecto de Cooperación Internacional al Desarrollo”, impartido por el Instituto de Comercio Exterior del MINCEX, del 1 de marzo al 31 de julio de 2013.

¹⁷⁸ Entrevista a Carlos Fidel Martín, 5 de diciembre de 2018, La Habana.

¹⁷⁹ El 5 de diciembre de 2018 se realizó una segunda petición a esta unidad para obtener datos de la cooperación médica cubana, petición que fue rechazada. Es comprensible que estos datos sean sensibles, pero llama la atención la poca visibilidad que el país ofrece de esta intervención humanitaria, teniendo en cuenta que la participación cubana fue gratuita y que el estipendio recibido por los médicos que integraron la brigada corrió a cargo de la OMS y el Gobierno cubano. En ese sentido, no es posible determinar por qué la información es considerada secreta. De manera general, Cuba trata sus estadísticas sobre la cooperación como información clasificada y sensible.

¹⁸⁰ Esta Unidad se creó en el año 1984 por Resolución N° 154-84 y Resolución N° 183 con el objetivo de realizar convenios de asistencia médica directa, asesoría y consultoría, formación de recursos humanos en el exterior y formación de personal cubano.

monetaria, pero no las acciones de ayuda humanitaria ni los convenios bilaterales que Cuba firma con otros países¹⁸¹. Esto tiene un impacto significativo en el discurso de la cooperación ofertada. La cooperación, además de desagregar su modelo de gestión, incluye variables económicas que antes no estaban declaradas¹⁸². Ocurre aquí una transformación discursiva de una narrativa solidaria a una de intereses económicos y monetización de la ayuda.

Este tipo de decisiones responde a una fórmula costo-beneficio que impacta en el tipo de actores con los que Cuba se relaciona: con mejor solvencia de pago y que permita el reembolso de la cooperación (Huish, 2014, p. 188). Ello ha llevado a la firma de nuevos acuerdos de cooperación con países del golfo Pérsico: Arabia Saudí, Kuwait y Qatar¹⁸³. El 22 de abril de 2008 se firmó el Acuerdo para la prestación de servicios médicos entre la República de Cuba y el Estado de Qatar que entró en vigor a partir de 2009. En el 2010, el Gobierno cubano firmó un Memorando de entendimiento con Arabia Saudí referente a las “Consultas en la Esfera Política y Bilateral (26 de enero)”¹⁸⁴, un Acuerdo de “Préstamo, Proyecto de Rehabilitación y Equipamiento de un Grupo de Hospitales Maternos” (26 de abril) con el mismo país, un Acuerdo comercial con el Estado de Kuwait (17 de julio) y un Memorando de entendimiento sobre la “realización de consultas bilaterales” (17 de julio) (MINREX, 2010, 2009 2008). En el caso de los países caribeños que no pueden cubrir estos gastos, la CSS triangular es una vía para cubrir los costes de cooperación y no generar pérdidas al Gobierno, mostrando así la naturaleza operativa de la cooperación: sin lucro, pero que no genere gastos¹⁸⁵. Esta concepción de colaboración difiere del “internacionalismo con beneficios recíprocos” (Hatzky, 2012, p. 152) de las décadas de 1970 y 1980, pero es a su vez más consecuente con el principio de beneficio mutuo de la CSS. En cualquier caso, como señala Domínguez-Martín (2015), la cooperación reembolsable marca la tendencia de la financiación de la nueva agenda de desarrollo en la mayoría de los países en desarrollo. Ello

¹⁸¹ Entrevista a AQ, 6 de diciembre de 2018, La Habana.

¹⁸² En los Lineamientos de la Política Económica y Social (2011) del Gobierno cubano, queda planteado con claridad considerar la compensación al menos de los costos de la colaboración que Cuba realiza.

¹⁸³ Entrevista a Antonio Romero, 7 de julio de 2017, La Habana.

¹⁸⁴ Las relaciones entre Cuba y Arabia Saudí no han hecho más que fortalecerse en los últimos años. En el primer semestre de 2018 la isla recibió la visita oficial del ministro de Relaciones Exteriores del país árabe, Adel al Yubeir para reafirmar los vínculos económicos, la realización de proyectos de infraestructura y obras sociales (*Raúl Castro recibe al canciller de Arabia Saudí, de visita oficial en Cuba*, 2 de abril, 2018).

¹⁸⁵ Entrevista a Antonio Romero, 7 de julio de 2017, La Habana.

no quita que Cuba se enfrente debido a estos cambios, a una contradicción entre solidaridad y compensación¹⁸⁶, donde queda claro que el principio de solidaridad también está vinculado al proceso de transformaciones internas y no es un valor aislado, perenne o inamovible a pesar de los cambios históricos.

En el caso de la concepción normativa, la elaboración de la política de cooperación del país continúa siendo centralizada por el Consejo de Estado, el Partido Comunista y el MINCEX. Como Geoffrey y Lange (1996, p. 53) justifican, el cambio político tiende a ser más rápido y fluido en las democracias estables que en los regímenes más autoritarios, donde las barreras de entrada a la política son mayores. Ello justificaría, en cierta medida, la poca variabilidad en la configuración política de la cooperación.

Colombia, por su parte, creó en 1968 la Dirección Especial de Cooperación Técnica Internacional en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), encargada de la coordinación de la cooperación a nivel nacional de conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores. En 1996 se crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI)¹⁸⁷ adscrita también al DNP y luego al Ministerio de Relaciones Exteriores desde el año 1999. En el 2003 se hace referencia explícita por vez primera a la cooperación internacional en el documento Plan Nacional “Hacia un Estado Comunitario”. En julio de 2005, como resultado de la fusión con la Red de Solidaridad Social, se crea la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional mediante Decreto 2467. A finales de 2011, durante la presidencia de Juan Manuel Santos, se constituye la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia¹⁸⁸ (APC-Colombia) como entidad adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. La creación de la APC-Colombia bajo la presidencia de Santos fue percibida como un símbolo de la voluntad estatal de reforzar el marco institucional de la cooperación internacional (Bergamaschi, Tickner & Durán, 2017).

Colombia, a diferencia de Cuba y Brasil, ha adscrito la dirección de las agencias de cooperación a diferentes organismos: la Presidencia, la Cancillería y el Ministerio del Interior

¹⁸⁶ Entrevista a Carlos Alzugaray, 7 de julio de 2017, La Habana.

¹⁸⁷ La ACCI se crea mediante la Ley 318 de 1996 (20 de septiembre).

¹⁸⁸ Esta fue creada por Decreto 4152 de 2011.

y le ha otorgado mayor o menor independencia presupuestaria¹⁸⁹ y ejecutiva. Hall (2016, p. 40) explica este comportamiento a través de la paradoja de la plasticidad: “cuanta más atención se presta a los factores que conforman las instituciones, más se cuestiona el poder de las instituciones para moldear la política”. Ello supone que los nuevos agentes políticos en el poder además de poner en entredicho la capacidad institucional de las organizaciones que heredan, también cuestionan la legitimidad de estas instituciones para reproducir el poder estatal y definir las nuevas acciones de política exterior¹⁹⁰. En Venezuela, esta paradoja de la plasticidad también se observa en la desmedida reestructuración de los órganos del poder ejecutivo, durante los Gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro.

Por ejemplo, el Ministerio de Planificación no sufrió grandes cambios entre 1958 y 1999, sin embargo, con la llegada de Chávez al poder, comenzó un largo camino de fusiones ministeriales (dos) y cambio de nombre a los ministerios (tres) en catorce años, para impulsar el modelo chavista del poder del pueblo y el socialismo del siglo XXI. En este hecho se observa una intención más clara de ruptura con la configuración política anterior, según la mencionada tipología de cambio de Hall (1993).

Sin embargo, a nivel práctico, las élites políticas venezolanas estuvieron constreñidas en su capacidad de transformar el sistema cuando ello requirió el apoyo de la sociedad civil u otros actores nacionales. En este tipo de situaciones, como es el caso de la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional, el Gobierno no logró el respaldo necesario y por tanto no se dieron de manera simultánea los tres componentes del cambio de política: la configuración instrumental, los instrumentos en sí mismos y la jerarquía de objetivos que, en su conjunto, suponen un cambio de paradigma (Hall, 1993, p. 290). En cualquier caso, esto no le impidió a Chávez avanzar en sus intereses, pues los términos del discurso político privilegiaron

¹⁸⁹ Tanto Uribe como Santos, dotaron a la Agencia de cooperación de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, pero el primero no la dotó de autonomía financiera. En el caso de la cooperación reembolsable durante el Gobierno de Uribe, se estableció que esta recibiría tratamiento de crédito y por tanto debía ceñirse a la regulación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la División de Crédito Externo e Interno del DNP; mientras que la no reembolsable debía ser canalizada y contabilizada por la ACCI. Por su parte, la APC-Colombia gozó desde sus inicios de otra naturaleza jurídica y mayor independencia financiera para actuar.

¹⁹⁰ Weldes (1998, p. 221) observa este mismo comportamiento en Estados Unidos durante el Gobierno de Truman con la ratificación del Departamento de Estado como la agencia principal con responsabilidad en los asuntos exteriores. Esta confirmación dotó las capacidades técnicas de este organismo de credibilidad y poder ante el resto de los organismos estatales.

algunas líneas de política sobre otras y supieron adaptarse a las condiciones particulares de gobernanza.

El Gobierno Santos, también cuestionó el poder de las instituciones cuando modificó la asignación de funciones de la APC-Colombia con respecto a las funciones otorgadas a la antigua Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional de los Gobiernos de Uribe. La última se orientó a la gestión interna, buscando solucionar problemáticas nacionales y cumplir con el pilar de justicia social prometido por este último en su campaña presidencial¹⁹¹ gracias al aumento de los flujos de AOD y la inversión extranjera directa. Entre las funciones que se le asignaron a la Agencia para la Acción Social estaban: la coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, la atención a las víctimas de la violencia, y la promoción del mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre y vulnerable del país (Decreto 2467, 2005 artículo 6º). Mientras que, durante los mandatos de Juan Manuel Santos el giro hacia el exterior es evidente, ampliando sus funciones a la gestión de la AOD, la CSS, la cooperación triangular, las donaciones y la modalidad interna Col-Col (Colombia-Colombia). Esta última es un guiño de continuidad con la visión de cooperación de Álvaro Uribe.

En Venezuela y Brasil intervienen un mayor número de ministerios y organismos en la gestión de la cooperación internacional. Para Hall (2016, p. 39) los actores eligen las instituciones y las moldean para sus propósitos. Sin embargo, si las instituciones son tan abundantes y plásticas se vuelve difícil entender por qué deben considerarse como factores que estructuran el comportamiento en lugar de instrumentos en manos de actores cuyo comportamiento es impulsado por otros intereses. O sea, se observa que, a mayor plasticidad institucional disminuye el efecto de las normas sobre el comportamiento.

Esta diversidad de instituciones y actores desestabiliza y actúa contra la coherencia política. Mosse (2004, p. 647) recurre a una metáfora para explicar esta situación: “cuanto mayor sea

¹⁹¹ Específicamente en el Decreto 4155 de 2011, noviembre 03.

el número de personas invitadas a la fiesta, más energía se gasta atendiendo a sus necesidades, y más sus necesidades darán forma al proyecto”.

Es el caso de Venezuela, por ejemplo, donde intervienen en la gestión de la cooperación un gran número de organismos: el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores (MPPRE), el Ministerio del Poder Popular de Planificación (MPPP), el Ministerio del Poder Popular de Finanzas¹⁹² al que se adscribe el BNDES, el Ministerio del Poder Popular para el Comercio Exterior e Inversión Internacional al que se adscribe el BANCOEX¹⁹³ y el Ministerio del Poder Popular de Petróleo¹⁹⁴ al que están adscritos Petróleos de Venezuela S.A (PDVSA) y la Misión Robinson. Los Ministerios de Exteriores y de Planificación son los encargados de formular y proponer los objetivos y los planes de la política de cooperación. Luego, cada uno establece su programa de acciones en función de sus competencias. Aquí la política funciona principalmente para movilizar y mantener el apoyo de las instituciones, es decir, para legitimar y no para orientar la práctica (Mosse, 2004, pp. 648, 651).

Brasil canaliza la asistencia técnica, los proyectos de energía, infraestructura, salud—la Fundação Oswaldo Cruz, también interviene— y construcción de la paz a través de la ABC. La cooperación agrícola se gestiona principalmente a través de la *Empresa Brasileira do Pesquisa Agrícola* (Embrapa) y la cooperación financiera se realiza vía el BNDES, a menudo ligada a exportaciones de bienes y servicios a través del Sistema de Información Gerencial de Seguimiento de Proyectos y el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial. La contratación de obras se realiza fundamentalmente a través de las empresas constructoras Norberto Odebrecht S.A y Andrade Gutierrez S.A.

En el período 2007-2015, solo diez contratistas firmaron contratos de financiamiento para la exportación de servicios de ingeniería con el BNDES. De los 539 contratos suscritos en este

¹⁹² Con la llegada de Chávez al poder se disuelve la Oficina Central de Coordinación y Planificación destinada a auxiliar al presidente de la República y al Consejo de Ministros en la Planificación del desarrollo social y económico del país. Este órgano pasa a ser llamado Ministerio de Planificación y Desarrollo en el período 1999-2006 y luego de su fusión con el Ministerio de Economía y Finanzas, se le nombra Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Finanzas (2010-2013) mediante Decreto N°7.187. Durante el primer mandato de Nicolás Maduro vuelven a escindirse ambos Ministerios y reaparecen el del Poder Popular de Planificación y el Ministerio del Poder Popular de Finanzas por Decreto N°01.

¹⁹³ Así queda expuesto en el artículo 8 del Decreto N° 2.344 de 2016 mediante el cual se crea el Ministerio del Poder Popular para el Comercio Exterior e Inversión Internacional.

¹⁹⁴ En junio de 2016 cambió su nombre al actual.

período, 420 (78 %) fueron otorgados a Odebrecht (o a su subsidiaria Compañía de Obras e Infraestructura)¹⁹⁵ (CPI-BANDES, 2015). Más del 90 % de los recursos se concentraron en contratos en los que intervenían estas dos empresas. Si desde el punto de vista institucional el sistema brasileño está organizado para realizar una cooperación descentralizada¹⁹⁶ gracias a la inclusión de diferentes actores del sector público¹⁹⁷, el sector privado y la sociedad civil (ABC, 2014, p. 10; Salomé, 2012, p. 14), la ejecución de los proyectos demuestra que la cooperación está concentrada estatalmente y su coordinación es vertical. Asimismo, la ABC prefiere establecer alianzas con socios gubernamentales, pues la participación conjunta con ONGs y el sector privado en muchos casos compromete los plazos de ejecución de los proyectos que requieren de licitaciones internacionales otorgadas por agencias como el PNUD (Cabral & Weinstock, 2010). Este tipo de coordinación vertical no impide el éxito de las acciones de la cooperación. Esto se debe a que las organizaciones involucradas también funcionan con una coordinación jerárquica y hay un mandato claro sobre qué deben hacer. Cada una está especializada en un sector de la cooperación al desarrollo y en pocas ocasiones necesitan interactuar o intercambiar información para la realización de sus tareas. Esta observación está en armonía con los resultados a los que han llegado los estudios sobre políticas públicas (cf. Peters, 1998, p. 298). En cualquier caso, se constata que el Gobierno brasileño perpetúa un modelo de gestión jerárquico de arriba hacia abajo que depende de las

¹⁹⁵ El Tribunal de Contas da União estima que el valor total financiado por el Estado brasileño a Odebrecht y a su subsidiaria corresponde a 12,000 millones de dólares en el período 2007-2015. Lo que significa una concentración de la renta y el capital en instituciones privadas financiadas con impuestos del contribuyente brasileño que luego no regresan a las arcas públicas. Además, más del 80 % de los recursos fueron destinados al financiamiento de solo cuatro países: Angola, Venezuela, República Dominicana y Argentina (CPI-BANDES, 2015).

¹⁹⁶ Se entiende por cooperación descentralizada aquella que se canaliza a través de actores públicos de nivel subestatal, es decir entes públicos territoriales y locales y la sociedad civil. No es sustituta de la cooperación estatal, sino complementaria al ampliar la procedencia de los fondos que intervienen en la cooperación. En el caso de Brasil, en el manual de CSS (ABC, 2013, p. 24) se incluyen en la ejecución técnica tanto a las instituciones gubernamentales como no gubernamentales; y dentro de las partes interesadas a “las instituciones gubernamentales locales de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, organizaciones sociales, asociaciones comunitarias, grupos de presión, medios de comunicación u otros individuos que tienen algún tipo de interés en encontrar una solución al problema o situación insatisfactoria que será objeto del proyecto” (ABC, 2013, p. 25).

¹⁹⁷ En 2011 y 2012, se realizaron dos proyectos de cooperación descentralizada, uno bilateral con la intervención de la Subchefía de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/SRI/PR) y la ABC, y otro trilateral en colaboración con la Agencia Francesa de Desarrollo. En ambos casos se promovió la participación de los Gobiernos federales en proyectos beneficiarios para Haití y algunos países del continente africano. Las ciudades brasileñas que respondieron a la candidatura fueron: Fortaleza, Guarulhos, Bagé, Vitória, Canoas y Curitiba (Costa et al., 2014, p. 52; Presidência da República, 2012).

agencias centrales y descuida la cooperación descentralizada a sabiendas de los potenciales beneficios que genera a los actores involucrados¹⁹⁸.

Brasil, como Cuba, cuenta con una larga experiencia en materia de cooperación que se remonta a la creación de la *Comissão Nacional de Assistência Técnica* en 1950, con una composición pluri ministerial que incluía el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República (SEPLAN). La creación de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) en 1987 (Decreto N° 94.973) unificó las funciones técnicas y de política exterior que se encontraban divididas hasta el momento dentro de la SEPLAN. La ABC, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores y vinculada a la Subsecretaría General de Cooperación, Cultura y Promoción Comercial, perfeccionó su estructura institucional desde su creación e incluyó otras modalidades de cooperación como la triangular, la Norte-Sur, la multilateral y la ayuda humanitaria. Este cambio institucional responde a la paulatina complejidad de las instituciones internacionales en el mundo de la cooperación al desarrollo. Cada una de ellas socializa nuevas funciones y posibles herramientas de gestión a nivel nacional. Checkel (1997a p. 476) le llama a este proceso “empoderamiento” y no ocurre de manera mecánica, sino a través de la mutua constitución entre agencia y estructura (Finnemore, 1996a).

Así mismo, la ABC pasó de integrar una institución con fines diplomáticos a una subsecretaría con fines comerciales¹⁹⁹ dentro de Itamaraty. Coincidimos con Costa et al. (2014, p. 45) en que ello demuestra un cambio no solo organizacional sino también de concepción discursiva de la cooperación. El hecho de que la ABC integre una Subsecretaría de promoción cultural y comercial significa que la cooperación técnica está vinculada a estrategias que buscan difundir el idioma portugués y promover o preservar las inversiones

¹⁹⁸ Pareciera que los casos con mayor jerarquía vertical de coordinación de la cooperación como es el caso de Brasil, son más exitosos en la gestión, mientras que casos como Colombia, donde hay más fragmentación institucional puede llegar a ser más costosa la implementación de la agenda pública. Aquí convendría contrastar estas observaciones con la literatura sobre coordinación gubernamental. Este análisis quedará para futuras investigaciones en la materia.

¹⁹⁹ La ABC pasó por dos actualizaciones organizacionales. En 1996 se desvincula de la *Fundação Alexandre de Gusmão* (Decreto N° 2.070/96) y se subordina a la Secretaría General del Itamaraty; bajo la presidencia de Lula da Silva en 2004, pasa a integrar la Subsecretaría General de Cooperación, Cultural y Promoción Comercial (Decreto N° 5.032/04). En el decreto N° 8.817, de 21 de julho de 2016, se mantiene bajo la misma subsecretaría, pero con el nombre de Subsecretaría General de Cooperación Internacional, Promoción Comercial y Temas Culturales.

y el comercio exterior, lo que nos remite a la importancia de las ideas en la toma de decisiones.

Rousseff anunció en conferencia de prensa en Addis Abeba (TV BrasilGov, 25 mayo, 2013) la creación de una nueva ABC con funciones comerciales, culturales y de inversión para atender las regiones de África y América Latina. Esta nueva agencia, se desvincularía del Itamaraty y pasaría a tener personalidad jurídica independiente. Para Rousseff el interés radicaba en la creación de un mecanismo comercial capaz de ejecutar los proyectos de cooperación sin necesidad de que mediaran otras agencias multilaterales. Después de unos meses en el cargo, Rousseff informó a su ministro de exteriores, Antonio Patriota (2011-2013), que estaba interesada en una diplomacia orientada hacia los resultados, con “la objetividad como criterio y la firmeza en la promoción de los intereses comerciales”²⁰⁰ (Patriota, 2013, p. 54). Para el segundo mandato de Rousseff, el tono dominante continuó con énfasis en una diplomacia comercial (Cunha & Ferreira, 2016). Las aspiraciones de Rousseff fueron posibles debido a la insuficiente fortaleza institucional de la cooperación heredada de su predecesor, lo que invitó a hacer cambios en las instituciones para adaptarlas al discurso político. La motivación para el cambio estuvo dada por la presión de la opinión pública que cuestionaba la legitimidad del PT después de la denuncia de escándalos de corrupción y la necesidad de alejarse, discursivamente, de la herencia política de su predecesor. Rousseff dio un giro hacia la política doméstica que se tradujo en el pragmatismo y la necesidad de resaltar los beneficios que la cooperación al desarrollo podía reportar a la economía del país. Como sugieren Milani et al. (2016), en Brasil la política exterior también evoluciona en función del contexto nacional, lo que reenvía a su dimensión de política pública, pudiendo cambiar según las coaliciones políticas en el poder y la evolución propia de la democracia. En ese sentido, las variaciones en el diseño institucional de la cooperación durante el Gobierno de Rousseff se explican en buena medida por los factores internos *vis-à-vis* la situación económica del país.

A pesar de que la creación de esta nueva ABC no se instituyó, una pequeña parte de la intención de Rousseff se materializó en el Art.42 del Decreto N° 9.110/2017 que amplió las

²⁰⁰ Traducción propia del original en portugués.

competencias de la ABC y la capacidad del organismo para gestionar la cooperación recibida de los organismos internacionales a través de la reivindicación de la función evaluadora de la ABC. Venezuela, actuó de manera similar al compensar con regulaciones menos ambiciosas, las aspiraciones de cambios normativos e institucionales más importantes (en el primer caso, la desvinculación del Ministerio de Exteriores y en el segundo, la aprobación de una nueva Ley de Cooperación Internacional). Para Brasil, Venezuela y Colombia, estas transformaciones son ejemplo de la voluntad estatal de reforzar el marco institucional. Sin embargo, los cambios que buscan un encuadre más estratégico y pragmático de la cooperación, no se reflejan en la planeación estratégica del país, con la excepción de Colombia, como se verá a continuación.

4.3 La ausencia de planeación estratégica: cuando el *outcome* político no se corresponde con el diseño institucional

En los enfoques tradicionales de las Relaciones Internacionales, el comportamiento de los Estados se explica por los incentivos que motivan la acción lo que supone cierta coherencia del comportamiento. Sin embargo, este esquema se complejiza si se incluye una visión de la acción impulsada por las expectativas acerca de los resultados. Desde este punto de vista, la coherencia y el significado de la acción estatal son resultado de los esfuerzos de los actores políticos por encontrar estructuras favorables a sus objetivos políticos (March & Olsen, 1998, p. 951). Aunque a esta lógica se incluya la anticipación de las consecuencias del comportamiento para la planeación, estos esquemas excluyen la consideración sobre las múltiples formas que pueden tener los intereses, volviéndose cambiantes e inconsistentes (March & Olsen, 1998, p. 950).

En el apartado anterior se analizó cómo Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba crean y modifican las instituciones existentes para adaptarlas a sus objetivos políticos. En este apartado, se complementa este análisis con el estudio de la planeación estratégica de la cooperación que hace principalmente el Ejecutivo, teniendo en cuenta que esta se incluye únicamente en los planes nacionales de desarrollo (PND) y, específicamente en el apartado de política exterior.

Venezuela, Brasil y Cuba no cuentan con una estrategia de cooperación internacional. Los dos últimos mencionan la cooperación en el apartado de política exterior de sus planes

nacionales de desarrollo, mientras que Venezuela la ubica indistintamente en apartados referidos a la economía y a la inserción internacional (PND 2001-2007), el nuevo modelo geopolítico (PND 2007-2013) y como parte de los objetivos nacionales (PND 2013-2019). Para nuestro análisis este es un elemento llamativo. ¿Cómo es posible que países con una participación tan dinámica en la cooperación para el desarrollo no tengan planeación estratégica dedicada a esclarecer sus relaciones bilaterales y regionales? y, ¿por qué se incluye la cooperación internacional en los apartados de política exterior?

Uno de los argumentos de la narrativa de la CSS es que es ontológicamente distinta a la CNS, pero si la diferencia entre ambas modalidades se halla en que la CSS es mejor porque responde a los intereses de los países del Sur, entonces dichas diferencias se desvanecen.

El cuadro 9 muestra de manera concisa los planes plurianuales que rigieron las acciones de cooperación en el período analizado.

La política exterior es una práctica política que establece límites al comportamiento y es esencial para producir y reproducir la identidad del Estado que se supone representa (Campbell, 1998). La política exterior es la aplicación de reglas asociadas con identidades particulares a situaciones particulares donde el comportamiento se explica al determinar las identidades que se evocan y el significado que se le da a una situación (March & Olsen, 1998, pp. 951-952).

Cuba y Venezuela incluyen la cooperación internacional en la planificación socialista de la economía. La cooperación se identifica con los principios de solidaridad y antimperialismo, por lo que el discurso de la CSS constituye una reivindicación del Sur y la hermandad entre los países periféricos. En el caso cubano, los informes de los congresos del PCC así lo reafirman. En los dos primeros (1975, 1980), Cuba busca influir en los organismos multilaterales, promoviendo el equilibrio del sistema internacional y solicitando ante las Naciones Unidas el apoyo al MNOAL. En los informes siguientes (1986, 1991), el país resalta sus intervenciones por la defensa de la causa palestina ante las Naciones Unidas²⁰¹.

²⁰¹ En la década de 1990, Cuba fue el único país de América Latina que votó en contra de la revocación de la resolución 3379 de las Naciones Unidas que equiparaba el sionismo a una forma de racismo (Resolución 46/86). (cf. Baeza, 2012).

Cuadro 9: Planes plurianuales y estrategias de cooperación

	PLANES PLURIANUALES	ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN
<i>Brasil</i>	-Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 -Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 -Plano Plurianual (PPA) 2012-2015	(Sin estrategia)
<i>Colombia</i>	-Política exterior de Colombia 2002-2006 gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad. -Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 (Ley 812 de 2003). -Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (Ley 1151 de 2007). -Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos (Ley 1450).	-Estrategia de Cooperación Internacional 2003-2006. -Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010. -Estrategia de Cooperación Internacional 2010-2014. -Estrategia de Cooperación en Seguridad Integral.
<i>Venezuela</i>	-Plan de Desarrollo Económico y Social de la Revolución Bolivariana para el período 2001-2007. -Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013. -Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019. - Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019.	(Sin estrategia)
<i>Cuba</i>	-I Congreso del Partido Comunista de Cuba: Resoluciones sobre la Política Internacional (1975). -II Congreso del Partido Comunista de Cuba: Resoluciones sobre la Política Internacional (1980). -III Congreso del Partido Comunista de Cuba: Resoluciones sobre la Política Internacional (1986). -IV Congreso del Partido Comunista de Cuba: Resoluciones Política Exterior (1991). -V Congreso del Partido Comunista de Cuba: El Partido de la Unidad, la Democracia y los Derechos Humanos que defendemos (1997). -Lineamientos de la Política Económica y Social (2011).	(Sin estrategia)

Fuente: Elaboración propia. Para profundizar en los contenidos de estos documentos cf. Anexo III, Planes plurianuales y estrategias de cooperación internacional de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba.

El compromiso con la cuestión palestina no es una herramienta exclusiva de Cuba para el posicionamiento internacional, sino que también lo ha sido para otros muchos países de América Latina (Baeza, 2012)²⁰². En la década de 1990, el Gobierno cubano comienza a abogar por la democratización de las Naciones Unidas y, en particular, por la del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Cuba considera la cooperación internacional como un “componente esencial de la política exterior de la Revolución” que tiene como fundamento los valores de solidaridad y humanismo. La misma “se realiza sin condicionamientos, con respeto irrestricto a la soberanía, leyes nacionales, cultura, religión y autodeterminación de los Estados y se rechaza su utilización como instrumento político de injerencia en sus asuntos internos” (*Cuba y la cooperación internacional: lazos que nos definen*, marzo 30, 2017). Aquí queda claro que esta puede servir a la consecución de los objetivos de política exterior, mientras respete los valores universales.

Colombia, coincide plenamente con esta concepción de la cooperación cuando afirma que,

el ejercicio de la actividad internacional del Gobierno debe aplicar los principios del derecho a la soberanía y autodeterminación; y el principio de no intervención, que se ha entendido como el respeto a la soberanía de los Estados, esto es, la prohibición de injerir en los asuntos internos de otros. (Proyecto de ley 217 de 2004)

En el texto del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 se hace referencia al rol de Colombia como receptor de la cooperación y en la Ley que legaliza el texto del Ejecutivo, la

²⁰² El reconocimiento y apoyo a Palestina es un elemento común a Brasil y Venezuela, con estrategias diferentes. Brasil, creó una representación consular en Ramallah en 2004, fue sede de la primera Cumbre América del Sur-Países Árabes en 2005, incluyó a Palestina como receptor de cooperación en la cartera de proyectos financiados por el grupo IBSA (cf. Anexo II, Proyectos de cooperación del Fondo IBSA, 2012-2018), y en 2010 la ABC firmó cuatro acuerdos de cooperación con la Autoridad Palestina. Venezuela por su parte, rompió relaciones en el 2009 con el Estado de Israel a raíz de la Operación Plomo Fundido y se dio a la tarea de acabar con el aislamiento de Palestina. Para ello envió corresponsales de la cadena televisiva Telesur para cubrir el conflicto en la Franja de Gaza. Nicolás Maduro, dando continuidad a la orientación política de Hugo Chávez, invitó a Palestina a ser miembro observador del ALBA-TCP en 2014. Venezuela mantuvo siempre la misma postura hacia Palestina, mientras que Brasil supo posicionarse en ambos lados del conflicto conservando buenas relaciones bilaterales con Israel en el plano comercial y de la cooperación. Venezuela no resaltó por su contribución financiera en los territorios palestinos, pero sí lo hizo de manera simbólica a través del discurso en varios escenarios internacionales con una postura más radical que la brasileña (Baeza, 2012). Para Brasil, Venezuela y Cuba, el conflicto árabe-palestino constituyó una palestra para aumentar su visibilidad internacional.

cooperación también se incluye en el apartado 7 de política exterior²⁰³. Asimismo, en el PND 2010-2014, se expone con claridad que “la cooperación internacional continuará su consolidación como un instrumento de política exterior que ayude a fortalecer los ejes estratégicos para el logro de la prosperidad democrática y la construcción de una nueva Colombia” (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 687). La cooperación internacional se direcciona sobre la base de los avances de Colombia en materia de seguridad, derechos humanos y gobernabilidad democrática.

Estos avances fueron posibles gracias a las acciones de la Agencia Presidencial de Acción Social que logró atraer convenios de cooperación internacional por valor de 362 millones de dólares, orientados hacia las áreas de reconciliación y gobernabilidad (54 %), el problema mundial de las drogas y el medio ambiente (33 %) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (13 %) (*Colombia concreta convenios de cooperación internacional por 362 millones de dólares*, 15 de agosto, 2009). Luego, en el PND del primer mandato de Juan Manuel Santos, los objetivos políticos en materia internacional son más ambiciosos buscando afianzar los vínculos con los países vecinos y ampliar las estrategias de inserción hacia Asia-Pacífico con una extensa meta de actividades diplomáticas bilaterales, a saber: 389 visitas, 12 países beneficiados por la cooperación en seguridad y 50 países beneficiados por la CSS (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 690). Durante el año 2012 se diversificaron las fuentes de cooperación. La Estrategia de Cooperación Internacional (2012-2014) incluyó como objetivo estratégico posicionar la CSS y triangular mediante una serie de acciones incluyendo las tradicionales relaciones con América Latina y el Caribe y acciones con Asia, África y Eurasia. En el 2014 se consolidaron las relaciones de CSS con Centroamérica y el Caribe y se diversificaron las relaciones con los países del Sudeste Asiático, África y Eurasia (APC-Colombia, 2016; Nivia-Ruíz & Ramos, 2015).

En el PPA 2004-2007 de Brasil, la cooperación se incluye en el apartado de “Promoción de los intereses nacionales e intensificación del compromiso con la cultura de paz, solidaridad y derechos humanos” (PPA 2004-2007, p. 99). Se expone con claridad que la cooperación se integra dentro de una estrategia más amplia de inserción internacional, en la que América del Sur ocupa una posición relevante. Lula da Silva resume el tipo de relación al que aspira su

²⁰³ Ley 812 de 2003.

Gobierno con sus *parceiros*²⁰⁴ en el prefacio del primer informe del IPEA sobre la cooperación.

El Gobierno brasileño entiende que la cooperación para el desarrollo no se reduce a la interacción entre donantes y receptores: la entendemos como un intercambio entre semejantes, con mutuos beneficios y responsabilidades. Se trata de un modelo aún en construcción, que, a pesar de ya revelar algunas de sus características, todavía carece de mayor sistematización y debate. Este planteamiento representa, por lo tanto, el primer paso para construir una política de cooperación internacional para el desarrollo integrada a los objetivos de la política exterior brasileña, que no esté sujeta a las prioridades de cada Gobierno, sino que pueda contar con una amplia base de apoyo en el Estado y la sociedad civil.²⁰⁵ (IPEA, 2010, prefacio)

En esta afirmación resalta una contradicción: la imposibilidad de realizar una cooperación ligada a objetivos de política exterior, pero a la vez desligada de los intereses estatales. Una aspiración política difícil de conseguir, teniendo en cuenta que para Brasil la cooperación internacional es una estrategia de inserción internacional (cf. PPA 2012-2015) que acompaña otras estrategias como la democratización de los organismos internacionales, en particular el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la integración regional a través de los mecanismos regionales Mercosur, BRICS e IBSA. Por último, en el PPA 2012-2015, el Gobierno de Rousseff buscó consolidar el bloque regional del Sur y entiende la CSS como una “faceta de la identidad internacional de Brasil” (PPA 2012-2015, p. 123), reafirmando la continuidad política con su antecesor y consolidando la narrativa identitaria de la cooperación.

Venezuela por su parte, en el anteproyecto de ley de cooperación internacional, también considera la cooperación como expresión de la política exterior, como se expresa en el artículo 7 del citado documento:

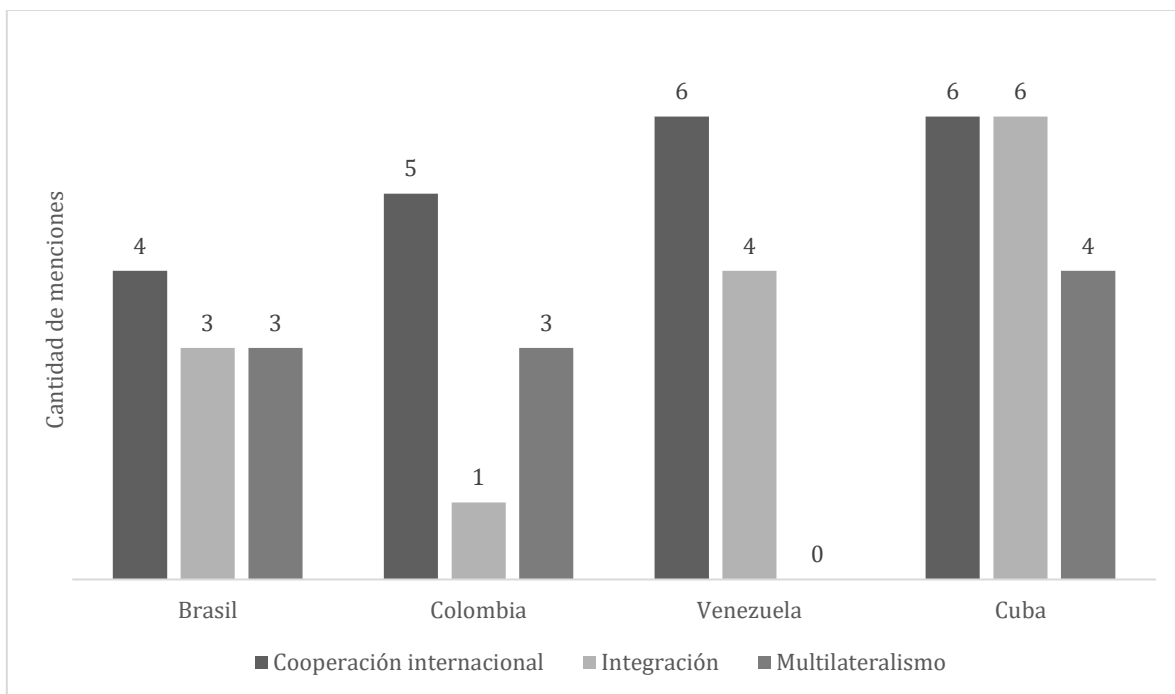
²⁰⁴ Este término se traduce al español como socio, compañero e igual. Su uso no es ingenuo y evoca una relación basada en la demanda (*demand-driven*). Este enfoque hace que el receptor se sienta como un socio igualitario que decide si el proyecto es valioso o no según sus necesidades. Para Zimmermann y Smith (2011, p. 727), esta identificación como iguales es una de las principales diferencias con los donantes tradicionales. Los proveedores de CSS prefieren no llamar la atención sobre su provisión unilateral de financiamiento concesional, sino más bien enfatizar el intercambio de habilidades técnicas y prácticas exitosas.

²⁰⁵ Traducción propia del original.

Las políticas públicas de cooperación internacional, como expresión de la política exterior del Estado venezolano, buscarán la coordinación y la integración armónica de esfuerzos entre Estados, organismos internacionales, organizaciones públicas no estatales y en general de todas aquellas instituciones, organizaciones, fundaciones o asociaciones sin fines de lucro, públicas o privadas y las comunidades organizadas dentro del objetivo común de incentivar el desarrollo humano integral, la justicia social y el bienestar de los pueblos. (Anteproyecto de ley, art. 7)

El análisis de contenido de los PND y las leyes de los cuatro países, arroja que, además de las menciones a la cooperación se incluyen en paralelo menciones a la integración y al multilateralismo. Las formas del regionalismo, cooperación e integración, son utilizadas indistintamente en múltiples ocasiones y, en otras, se logra mayor nivel de precisión conceptual.

Gráfico 6: Análisis de contenido de los planes nacionales de desarrollo



Fuente: Elaboración propia a partir de los planes plurianuales. El cálculo se hizo en función del número de menciones que recibieron estas categorías cuando se referían al objeto de estudio de la investigación.

La integración y la CSS constituyen herramientas para impulsar la multipolaridad de la sociedad internacional según queda descrito en los PND de Venezuela. El país buscó crear vínculos bilaterales con países de todos los continentes, a través de lazos económicos y/o

políticos. La proyección geoestratégica varía, pero la importancia de las relaciones con las organizaciones regionales de América Latina y el Caribe se mantiene constante con la evocación de los mecanismos de integración ALBA, Petrocaribe y Petroandina.

Impulsada por una amplia agenda de política exterior, la integración sudamericana se consolida como fundamento del desarrollo económico y social sostenible, promovido de forma equilibrada y con beneficios perceptibles a las poblaciones del continente. (República Bolivariana de Venezuela, 2001, p. 156)

En los PND, llama la atención que la integración es considerada desde un punto de vista más pragmático, asociada con el comercio y el desarrollo social; mientras que los acuerdos de la ALBA y los discursos presidenciales, resaltan la connotación antimperialista que tienen estos instrumentos. Esta distinción invita a considerar su doble función, como construcción discursiva contrahegemónica y, desde la práctica, como instrumentos para impulsar el desarrollo de los países miembros. El Gobierno no menciona ni desafía las instituciones multilaterales en sus planes de desarrollo. Sus acciones de cooperación e integración van dirigidas a la promoción del nuevo orden económico internacional y la multipolaridad, gracias a la promoción del desarrollo de los países del Sur.

Brasil menciona indistintamente la cooperación y la integración y el segundo término se emplea para describir las relaciones aspiracionales con los países de América del Sur y los instrumentos regionales para la promoción del desarrollo en los sectores de ciencia, tecnología, comercio e infraestructura. Es llamativo que solo se recurra a este término para explicar las relaciones con los países vecinos del Sur y, aunque este tipo de acciones también son replicadas en el continente africano, a las relaciones interregionales con los africanos no se les llama integración, sino cooperación para el desarrollo. Esta dicotomía se desarrolla con más profundidad en el apartado 5.4 dedicado a la explicación de la elección de los receptores de la cooperación. La utilización de los términos integración y cooperación para referirse a las relaciones con América del Sur, queda bien recogida en el siguiente extracto del PPA 2004-2007:

Desde el inicio de la década de 2000, Brasil ha conferido a la *integración política y económico-comercial* con los países del continente atención especial en su política exterior.

En ese marco, se destaca la actuación brasileña en el Mercado Común del Sur - MERCOSUR y en la Unión de Naciones Sudamericanas–UNASUR. (PPA 2004-2007, p. 92)²⁰⁶

Colombia no realiza prácticamente menciones a la integración, lo que sustenta los hallazgos del apartado 4.1 sobre cómo las inclinaciones ideológicas de las élites políticas influyen en la forma del regionalismo privilegiado. Brasil, Venezuela y Cuba, se refieren a estrategias integracionistas, mientras que Colombia pone énfasis en la cooperación, principalmente comercial y las estrategias de inserción multilaterales.

Retomando los planteamientos teóricos y las preguntas hechas al inicio del apartado, encontramos ciertas contradicciones que necesitan ser explicadas para entender el comportamiento de la agencia. Se preguntó, cómo era posible que actores tan activos en el escenario internacional de la cooperación, no contaran con estrategias para guiar de manera más precisa sus acciones. Esta ausencia de planificación se subsana con la inclusión de la cooperación internacional en los apartados de política exterior de los planes de desarrollo. Por consiguiente, se pudo constatar que los cuatro países consideran la cooperación como un instrumento de la política exterior que facilita alcanzar sus objetivos de inserción internacional, desarrollo comercial y/o liderazgo. La ausencia de planificación estratégica de la cooperación, parece ser la pauta en Brasil, Venezuela y Cuba, mientras que Colombia se muestra más al día en la relación entre sus aspiraciones internacionales y su estrategia de cooperación en seguridad para alcanzar sus objetivos políticos. Estos comportamientos deben ser explicados por la importancia que el constructivismo otorga a las normas para entender la acción estatal. Que no exista una planificación estratégica más completa no significa que la norma no sea importante para alcanzar los objetivos de política exterior de los Estados. Sin los efectos movilizadores de la política, por muy lacónica que esta sea, los recursos no se pueden movilizar (Mosse, 2004).

La alta variabilidad institucional observada entre los casos y a lo interno de estos, permite afirmar que las normas sí influyen en el comportamiento de los actores, pero esta influencia está condicionada por los siguientes factores:

²⁰⁶ Énfasis añadido. Traducción propia del original.

Cuadro 10: Factores condicionantes del cambio en la política institucional

FACTOR	ORIGEN INTERNO	ORIGEN EXTERNO
Contexto	Coyuntura política nacional	Creencias normativas multilaterales Contexto histórico internacional
Situacional	Autoestima	Visión común en el Sur

Fuente: Elaboración propia.

Estos están agrupados en dos dimensiones: de contexto y situacionales²⁰⁷ por un lado, y conceptualización del cambio por otro que, a su vez, puede tener origen en factores internos o externos. La coyuntura política nacional sería una variable de contexto e interna. Los actores adaptan su discurso a la situación comunicativa y al público al que se dirigen. La autoestima de los Estados tiene una conceptualización interna que expresa mayor complejidad a nivel social. Por otra parte, están los factores externos y de contexto, como las creencias normativas y el contexto histórico internacional y, por último, un factor que se ha denominado visión común en el Sur para resaltar las creencias normativas compartidas por los actores del Sur y observadas en la práctica en algunas de las semejanzas que muestran estos países.

Si en la práctica media al menos uno de estos factores, los actores estatales otorgan menos peso a sus instituciones y adaptan su discurso a la proyección internacional deseada mediante un proceso de adaptación discursiva. Las creencias multilaterales influyen en la concepción del diseño institucional de los cuatro países. Esto se observó en la apropiación de la nueva agenda del desarrollo e, incluso, en la consideración de la CSS como un instrumento de política exterior, al estilo de los donantes tradicionales. La relación de Brasil y Venezuela con África es resultado de la coyuntura internacional considerando que no se plantea con precisión en la planificación nacional de los primeros mandatos de Lula da Silva y Hugo

²⁰⁷ Cabe recordar que Teun van Dijk propone estos modelos para el ACD. El modelo situacional tiene que ver con el significado del discurso como expresión más compleja a nivel social de lo que la palabra misma expresa en términos lingüísticos; y el modelo de contexto, implica la adaptación del discurso a la situación comunicativa y al receptor. La propuesta teórica del autor se ha complementado con la observación e interpretación del comportamiento de los casos.

Chávez, a diferencia de las relaciones con el Caribe en el caso de Venezuela y con América del Sur en el de Brasil, que sí quedan explicitadas.

En el proceso de adaptación discursiva, la autoestima del Estado suscita cambios en la configuración política gracias a la percepción del incremento de las capacidades materiales e ideacionales. Las élites políticas estimaron el alcance global que podían tener de manera independiente y promovieron cambios en esa dirección. Esos fueron los casos de Brasil, Venezuela y Colombia.

La coyuntura política nacional²⁰⁸ por otra parte, admite que se produzcan cambios en la configuración institucional gracias a la creación de alianzas nacionales que facilitan la socialización de nuevas ideas sobre el desarrollo. En este proceso, se asocian los desarrollos políticos contemporáneos con interpretaciones particulares de la historia nacional y se define el contexto en el que se entenderán las cuestiones del desarrollo y las relaciones bilaterales y regionales. Este factor se constató en los planes de desarrollo de Brasil, Colombia y Venezuela, en la aprobación de profusas leyes en Brasil y Colombia y en los cambios en la configuración institucional de Venezuela con la redefinición de las funciones ministeriales. En este último, el bloqueo del anteproyecto de ley confirma la aseveración de Hall (1993, p. 289) en la que el Estado también está vinculado a la sociedad por un flujo de ideas que viajan en dos direcciones, del Estado a la sociedad y viceversa. Finalmente, los Gobiernos de Fidel Castro y Hugo Chávez promovieron cambios fundados en una visión común en el Sur, adaptada al escenario político latinoamericano.

Este proceso de influencia que promueve un cambio normativo se fundamentó teóricamente en el capítulo 2 de la tesis y ha sido abordado por los académicos para explicar la práctica social ya sea si se trata de la influencia de las instituciones en la política interna²⁰⁹ (Acharya, 2004; Finnemore, 1996a, 1993; Klotz, 1995), de la importancia del contexto y cómo este afecta la percepción de los actores y los predispone hacia la toma de decisiones (Breuning,

²⁰⁸ Autores como Doyle (1983a; 1983b) y Russett (1993), adscritos a la corriente liberal de las Relaciones Internacionales, tienen en cuenta factores estatales en la configuración de los intereses, cuya realización se ve limitada a nivel sistémico por las instituciones. En nuestro caso estos factores configuran fundamentalmente la norma, lo que insiste en el argumento de mutua constitución.

²⁰⁹ El argumento aquí es que el contexto normativo internacional moldea los intereses de los actores internacionales y lo hace de manera tanto sistemática como sistémica. Dado que las normas ampliamente sostenidas son intersubjetivas, en lugar de meramente subjetivas, sus efectos no son idiosincráticos.

2011), de la visión común en el Sur en lo que respecta al reconocimiento de comunidades epistémicas y de identidades compartidas por los actores estatales (Burges, 2005; Bryks et al., 2002) y la influencia de las élites políticas (partidos políticos, ONGs, ministerios, etc.) en la movilización y ordenamiento del cambio normativo y las prioridades internacionales (Holsti, 1970).

Las normas importan para nuestros actores, pero estas son adaptadas, modificadas o poco respetadas cuando limitan los objetivos nacionales perseguidos, o lo que es lo mismo, las normas legales y las instituciones no limitan (Johnstone, 2004, p. 203). Este marco normativo configura a la vez los intereses de los actores políticos y las creencias sobre los mejores instrumentos disponibles para alcanzar los objetivos. Las élites políticas a menudo no están seguras de si las normas existentes pueden resolver las nuevas contingencias o cuál de las normas es la más apropiada para enfrentar dichas contingencias. Bajo estas circunstancias, actúan creativamente a medida que reorganizan las normas antiguas e importan o crean otras nuevas para resolver los problemas de política exterior (Barnett & Finnemore, 2004, p. 19).

Con la excepción de Colombia, el resto de los casos tiene una planeación estratégica que no se corresponde con la riqueza de la práctica cooperativa. Ello permite afirmar que, si bien las normas constituyen un contenido cultural regulador de las políticas e identidades internacionales de los actores y del despliegue de identidades sociales que varían en función de los cambios en la estructura (Kowert & Legro, 1996, p. 453; Katzenstein, 1996; Jepperson, Wendt, & Katzenstein, 1996, p. 54), estas tal como estaban elaboradas en el período analizado, no acompañaron la práctica de los actores debido a la variedad de intereses. Ahora bien, Colombia no es una excepción desde el punto de vista de la explicación teórica, pues, al igual que los otros estudios de caso, utiliza estrategias creativas para adaptar su marco institucional a los nuevos escenarios complejos de la cooperación y ser identificado por la ejecución de buenas prácticas.

4.4 Definiciones conceptuales y operativas de cooperación Sur-Sur

En lo que se refiere a las definiciones conceptuales y operativas de CSS, Brasil es el único que reconceptualiza la cooperación técnica y la CSS. En el primer informe del IPEA sobre la cooperación internacional en el quinquenio 2005-2009, se define la cooperación internacional en oposición al concepto de AOD.

La totalidad de recursos invertidos por el Gobierno federal brasileño, totalmente a fondo perdido, en el Gobierno de otros países, en nacionales de otros países en territorio brasileño, o en organizaciones internacionales con el propósito de contribuir al desarrollo internacional, entendido como el fortalecimiento de las capacidades de organizaciones internacionales y de grupos o poblaciones de otros países para la mejora de sus condiciones socioeconómicas.²¹⁰ (IPEA, 2010, p. 17)

En el Manual de CSS de la ABC es posible encontrar otra propuesta conceptual de la CSS. A continuación, se reproduce:

La cooperación técnica Sur-Sur se entiende como el intercambio horizontal de conocimientos y experiencias originados en los países en desarrollo cooperantes. La idea es compartir lecciones aprendidas y prácticas exitosas disponibles en Brasil, generadas y probadas para el enfrentamiento de desafíos similares al desarrollo socioeconómico.²¹¹ (ABC, 2013, p. 13)

Estas definiciones difieren en varios aspectos. Primero, en la naturaleza de los bienes compartidos. En la definición de 2010, se hace referencia a bienes materiales, mientras que en la de 2013 se trata de bienes inmateriales, como el conocimiento, las prácticas exitosas y la experiencia. La segunda diferencia se sitúa en los medios para alcanzar los objetivos. Ambas coinciden en que la CSS debe contribuir al desarrollo, en la definición de 2010 esto ocurre a través del fortalecimiento de las capacidades de las instituciones multilaterales y de la población civil, y en la definición de 2013 no se mencionan los medios. En un lapso de tres años se observan cambios importantes en la narrativa de la CSS de Brasil. La segunda definición hace énfasis en la transmisión del conocimiento, lo que demuestra una autopercepción positiva sobre los aportes que puede hacer Brasil al Sur desde su visión del Sur. Si bien la transferencia de fondos a los organismos internacionales continuará siendo una práctica sustancial para consolidar la participación brasileña en la toma de decisiones de la gobernanza global, no mencionarla es un modo de reivindicar la postura transformadora del sistema internacional.

Las acciones de ayuda humanitaria también se consideran parte de la cooperación internacional al desarrollo de Brasil. A los principios declarados por las Naciones Unidas de

²¹⁰ Traducción propia del original.

²¹¹ Traducción propia del original.

humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia, Brasil añade el principio de no intervención en los asuntos internos en la realización de operaciones de paz y ayuda humanitaria, simultáneamente a la promoción de la no indiferencia ante situaciones de emergencia (IPEA, 2013, p. 69). Brasil expresa en los documentos técnicos de la ABC y el IPEA, que su cooperación se basa en los principios de solidaridad, horizontalidad, no condicionalidad, no vinculación comercial, no interferencia en los asuntos internos y no indiferencia²¹² (IPEA, 2013). Estos principios se corresponden con los declarados en el Plan de Acción de Buenos Aires y la Declaración de Nairobi, ambos de conocida y mencionada importancia para el desarrollo y consolidación de la narrativa de la CSS.

Colombia, Cuba y Brasil instrumentalizan a menudo su CSS a través de la colaboración trilateral²¹³ lo que conlleva la participación en los ámbitos globales de cooperación tradicional. Ello supone que, a pesar de buscar desmarcarse de la herencia de los socios tradicionales, se integran a los mecanismos existentes para formar parte del sistema internacional y terminan reproduciendo, en cierta medida, las críticas²¹⁴ que hacen a los socios tradicionales. Colombia, además, adopta la normativa internacional (el *know-how* de la cooperación tradicional) como un estándar de conducta adecuado en razón de su identidad²¹⁵. Asume la definición de CSS de la UNOSSC para lograr reconocimiento no solo por su práctica, sino también por la reproducción normativa. En una suerte de *bandwagoning*²¹⁶, reconoce las definiciones de cooperación del CAD y la cooperación técnica promovida por la OCDE declarando en su PND 2010-2014 que busca incidir en la agenda de eficacia de la ayuda de esta organización y, principalmente, dejar de ser Sur para

²¹² En el PPA 2004-2007 también se mencionan los principios de no intervención, autodeterminación y cooperación para la reducción de las asimetrías regionales (PPA 2004-2007, p. 92)

²¹³ Trilateral con países desarrollados, trilateral con organismos internacionales, con organizaciones regionales o bloques de países.

²¹⁴ Brasil aclara que su participación en proyectos de cooperación triangular depende del respeto a los principios de la cooperación técnica brasileña, es decir, una cooperación generada por la demanda, sin condicionalidades, a partir del uso de recursos locales y sin fines de lucro (IPEA, 2013).

²¹⁵ Para una explicación más exhaustiva sobre las raíces de la identidad colombiana, cf. Capítulo 6.

²¹⁶ Aunque el término puede rastrearse en la obra de Waltz (1976, p. 126), desde finales de los noventa y principios de 2000, los estudios liberales se centraron en las opciones estratégicas de Estados Unidos como Estado dominante en el sistema internacional y en su condición de poder hegemónico. Esta línea de debate se divide entre los que buscan explicar la ausencia de conductas abiertas y de confrontación entre las principales potencias; y la prevalencia de estrategias de *bandwagoning* por las que los Estados más débiles eligen unirse al poder hegemónico en lugar de oponerse o enfrentarse a él (Hurrell, 2004, p. 45).

integrar el grupo de países “que buscan el desarrollo y el progreso”. Así queda expresado en el documento:

La meta de obtener el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), nos permitirá subir nuestros estándares y hacer parte de un grupo de países que buscan el desarrollo y el progreso para sus naciones. (...) Colombia incidirá en la agenda de eficacia de la cooperación, y desempeñará un papel activo en foros, encuentros y demás instancias de negociación y concertación, dentro de las cuales se destaca la OCDE, como la organización que lidera las discusiones frente al tema. (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pp. 686, 688)

Como sugiere Mawdsley (2012, pp. 176-177) el aspecto del incentivo es fundamental para entender el comportamiento en la gobernanza global del desarrollo de actores como Colombia, México, Corea del Sur, Tailandia y Egipto. Estos están dispuestos a dialogar con los poderes tradicionales, incluso cuando buscan lograr un cambio y, este diálogo implica participar en los foros y reclamar la membresía de instituciones claves para el desarrollo, como el CAD. Colombia reconoce y sigue los principios de las Declaraciones de París y Accra, a saber: horizontalidad, solidaridad, beneficio mutuo, flexibilidad, respeto a la soberanía y la no injerencia en los asuntos internos de los países, el consenso y la equidad. En la página web de la APC-Colombia, se declara que “la CSS responde a las necesidades de la política exterior nacional, pues fortalece los procesos de acercamiento a regiones de interés para el país”²¹⁷.

Cuba no cuenta con una definición propia de cooperación técnica ni de CSS y tampoco adopta oficialmente las definiciones de las instituciones de las Naciones Unidas. Sin embargo, las élites políticas se muestran afines a los principios de la CSS aprobados en Nairobi y herederos de las reivindicaciones del MNOAL, de las que Cuba fue abanderada. Ello explicaría que, discursivamente difundan los principios de respeto mutuo y no injerencia, pero en la práctica se nieguen a firmar las declaraciones de París y Accra. En los informes finales de los

²¹⁷ Recuperado de <https://www.apccolombia.gov.co/pagina/que-es-cooperacion-sur-sur-y-por-que-colombia-lo-hace> [Consultado el 20 de septiembre de 2018].

congresos del PCC (1975, 1980, 1986, 1991, 1997, 2011), es posible recopilar los siguientes principios de la política exterior cubana y la colaboración²¹⁸:

1. Principio de coexistencia pacífica.
2. Solidaridad con los pueblos, especialmente con los del Tercer Mundo, en sus esfuerzos por el desarrollo y ante situaciones de desastres que puedan afectarlos.
3. Colaboración sin condicionamientos, con respeto irrestricto a la soberanía, las leyes nacionales, las cultura, la religión y la autodeterminación de las naciones.
4. Rechazo a la utilización de la colaboración como instrumento político de injerencia en los asuntos internos de los Estados.
5. La colaboración y el personal cubano que participa en las actividades de colaboración, debe ser ejemplo de los valores de solidaridad e integridad moral que promueve la Revolución cubana.
6. Principio del respeto mutuo y la igualdad soberana.

El uso del término cooperación en los documentos oficiales data de principios de 2000, lo que podría considerarse una confrontación con el sistema. Las representaciones discursivas son implicaciones de las relaciones de poder y están en el núcleo de la formulación de políticas (Weldes, 1998, p. 221), por lo que el rechazo al término se convierte en una confrontación en sí misma.

En el periódico Granma, órgano de prensa oficial del Estado, se plantea:

Diferentes definiciones de cooperación al desarrollo están disponibles en la literatura existente y ninguna válida para todo tiempo y lugar. Por lo que es común que cada país enfoque su definición a los intereses en sus relaciones internacionales en el ámbito bilateral y multilateral con actores tanto públicos como privados. En el caso cubano, la cooperación internacional es un componente esencial de la política exterior de la Revolución y tiene como fundamento los valores de solidaridad y humanismo que nuestra sociedad defiende. (Granma, 2017)

Esta frase muestra matices interesantes para la discusión. Primero, se reconoce que existen varios conceptos de cooperación, pero que estos no satisfacen la variedad de intereses nacionales. De ser aceptado alguno, el país puede verse limitado en sus objetivos políticos

²¹⁸ En estos informes se utiliza el término colaboración, por ello lo retomamos aquí.

canalizados mediante la cooperación. Segundo, se reconoce que la cooperación es un instrumento estatal para la promoción de relaciones bilaterales y multilaterales; y, por último, aunque sirve a los intereses de política exterior, también responde a principios solidarios y humanistas.

En esta frase el término cooperación se incluye en el discurso político nacional, por lo que deja de ser un acto contestario y supone la institucionalización de la norma en el sentido constructivista. En la práctica, se reconoce la cooperación como vía para armonizar intereses económicos y política exterior y, lejos de encontrarse aislado, este comportamiento forma parte de los cambios institucionales analizados en este capítulo como consecuencia de la visión de Gobierno más pragmática de Raúl Castro.

Para Venezuela, la CSS es sinónimo de integración y solidaridad, por lo que su aporte a las prácticas de representación reside en la reivindicación de principios opuestos a la cooperación tradicional Norte-Sur: el antimperialismo, la democratización de la sociedad internacional, la promoción de un mundo multipolar y un modelo “ecosocial”, la complementariedad de las economías latinoamericanas, el establecimiento de lazos estratégicos y alianzas, la solidaridad y el fortalecimiento de la soberanía nacional (Rodríguez, 2013, p. 121; Ojeda, 2010b, p. 160; Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, p. 97).

El artículo 7º del anteproyecto de ley de cooperación propone una definición de cooperación. Si bien la ley no fue aprobada como se explicó antes en este capítulo, es válido considerar que esta conceptualización refleja de manera más acertada la narrativa del Gobierno venezolano sobre la cooperación como una herramienta para el desarrollo.

Las políticas públicas de cooperación internacional, como expresión de la política exterior del Estado venezolano, buscarán la coordinación y la integración armónica de esfuerzos entre Estados, organismos internacionales, organizaciones públicas no estatales y en general de todas aquellas instituciones, organizaciones, fundaciones o asociaciones sin fines de lucro, públicas o privadas y las comunidades organizadas dentro del objetivo común de incentivar el desarrollo humano integral, la justicia social y el bienestar de los pueblos. (Anteproyecto de ley, art. 7)

En los cuatro países, el análisis de sus instituciones e instrumentos jurídicos de CSS manifiesta la internalización del discurso anticolonial del Sur Global, las reivindicaciones propias latinoamericanas y los valores nacionales. Como subrayan Brysk et al. (2002, p. 270), la descolonización en sí misma se convirtió en una norma internacional durante la segunda mitad del siglo XX. A este respecto, el papel socializador de las organizaciones multilaterales apoya al argumento constructivista que enfatiza la importancia de la acción social internacional para moldear las identidades e intereses de los Estados.

Conclusiones

La manera en la que los actores estructuran el marco institucional de la cooperación plantea retos importantes para las investigaciones existentes sobre la importancia de las normas en el resultado de la política. En este capítulo se ha visto que las normas e ideas ejercen una influencia directa sobre la configuración política, pero esta influencia ha tenido que ser matizada. Los aportes teóricos de Hall (2016, 1993) sobre la tipología del cambio en la configuración política permitieron evaluar si los ajustes normativos implicaban un cambio de paradigma político entre los dos mandatos presidenciales analizados en cada caso, o si, por el contrario, se trataba de un proceso de *policymaking* en el que se ajustan las políticas sin desafiar los términos generales del paradigma político heredado. En los cuatro casos se observaron cambios de segundo orden. Según los ajustes normativos que realizaron los Estados para poner en práctica sus ideas de desarrollo y su visión de cooperación, la configuración de los instrumentos de la política se modificó en respuesta a la experiencia pasada, – es decir, los mandatos de Lula da Silva, Chávez, Uribe y Fidel Castro– pero los objetivos generales de la política continuaron siendo los mismos en los Gobiernos sucesores. De esta manera se observa cierta continuidad y poca ruptura en todo el período estudiado en lo que respecta a la narrativa ideacional de la cooperación.

Aunque no existe un marco institucional adecuado para realizar la cooperación, la CSS es un tema de interés para las élites políticas. Cuando el diseño institucional que pauta las relaciones con una determinada región no existe, esta carencia se suple con el aumento del discurso político para justificar el establecimiento de nuevos vínculos. Se constató que la cultura burocrática guía la acción, pero no la determina, y a ello agregamos que no solo no la determina, sino que no la restringe. La ruptura con el diseño institucional existente, se ve

condicionada por cinco factores: las creencias normativas multilaterales, el contexto histórico internacional, la coyuntura política nacional, la autoestima y la visión común en el Sur. Los tres primeros factores se agrupan en un modelo de contexto que implica la adaptación del discurso a la situación comunicativa, mientras que los dos últimos se agrupan en un modelo situacional que tiene que ver con el significado del discurso como expresión más compleja a nivel social. Luego, la coyuntura nacional y la autoestima se consideran factores internos al cambio, mientras que las creencias multilaterales, el contexto internacional y la visión común en el Sur, son factores externos.

Brasil, Venezuela y Cuba tienen documentos de política vagos e imprecisos que no proporcionan una guía clara sobre los objetivos de CSS, eso provoca que en la práctica el poder ejecutivo tenga mayor protagonismo y deba intervenir cuando existe divergencia de intereses entre los actores políticos involucrados en la toma de decisión, dígase los ministerios, las agencias estatales, actores públicos y privados y la sociedad civil. Asimismo, probablemente la ausencia de una institucionalidad más adaptada a la importancia que se le concede gubernamentalmente a la cooperación para la inserción internacional y la política exterior, está basada en una forma de gobierno presidencialista característica de la región con antecedentes en las tradiciones autocráticas del período colonial.

De los cuatro casos, Colombia es el único país que cuenta con estrategias de cooperación – desde el Gobierno de Juan Manuel Santos– y un diseño institucional en armonía con sus intereses. Si bien carecen de una Ley de cooperación, la existencia de una estrategia es fundamental para lograr una operacionalidad más próxima a la de los países del CAD y cumplir con el mandato de buenas prácticas.

Lo estudiado en este capítulo sirve de preámbulo para el análisis de las prácticas cooperativas e instrumentos de los donantes en la medida en que permitirá evaluar si las acciones de cooperación son más ambiciosas que el diseño institucional analizado. No se observaron cambios radicales en los términos generales del discurso político, aunque sí fue posible constatar que ciertos elementos del diseño de las instituciones y de los instrumentos jurídicos variaron en respuesta a la experiencia pasada. Estos aspectos se seguirán explorando en el capítulo siguiente con el análisis de la estabilidad o la variabilidad en la utilización de determinados instrumentos de cooperación.

CAPÍTULO 5

INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN Y PRÁCTICAS DE LOS DONANTES

El rasgo distintivo —y decisivo— es que no estamos ante la revolución proletaria de los países “avanzados” sino ante la insurrección de las masas y pueblos que viven en la periferia del mundo occidental. Anexados al destino de Occidente por el imperialismo, ahora se vuelven sobre sí mismos, descubren su identidad y se deciden a participar en la historia mundial.
(Paz, 1950/1992, p. 79)

Pero no es solo por el comercio que estamos interesados, hay también un objetivo político de aproximación. Y nosotros abrimos, también, de manera muy amplia, el abanico de cooperación técnica, que genera otras posibilidades de negocios que, por el momento, no se perciben, nuestra presencia cultural, nuestros lazos son muy fuertes.
(MRE, 2003a, pp. 257-258)

Las instituciones y los regímenes normativos que dan forma a la gobernabilidad global surgieron en gran medida en el contexto de la hegemonía colonial y poscolonial de Occidente y reflejan desigualdades en la distribución del poder económico, político y militar (Mawdsley, 2012). En el llamado universalismo mesiánico, los regímenes y estructuras de gobernanza global también tienden a proyectar valores y agendas occidentales, como las convenciones de derechos humanos y la democracia, como universales (Brysk, 2009). El continente latinoamericano como parte de Occidente, reconoció y asumió estos valores y principios durante el proceso de colonización. Las leyes que promueven las instituciones multilaterales funcionan a través de la membresía institucional, la firma de acuerdos y la participación en foros que incentivan a los Estados a adaptar sus acciones a las expectativas globales. Este proceso no es ingenuo y, el constructivismo desde un enfoque de mutua constitución, busca explicarlo otorgándole un rol activo a la agencia en la producción y adaptación de sus prácticas y a la estructura, en la promoción de los valores y legitimación de dichas prácticas.

El Sur Global ha aportado a esta producción normativa durante los últimos cincuenta años de participación en la cooperación internacional, aunque en este proceso, no siempre obtuvieron visibilidad y reconocimiento de las instituciones hegemónicas. Entre 1950 y 2005, las acciones de cooperación del Sur fueron ignoradas, en su mayoría, por las instituciones del desarrollo (cf. Mawdsley, 2012). Si bien el impacto material era bastante más reducido en comparación al de los años siguientes, este período se caracterizó por la

fuerza simbólica del lenguaje fuertemente anclado en la solidaridad entre países del Tercer Mundo.

En este capítulo se profundiza en los instrumentos de cooperación y las prácticas que emplean los donantes para canalizar su cooperación. El análisis permitirá conocer el grado de visibilidad e impacto aspiracional de los donantes en el sistema internacional y explicar la manera en la que promueven cambios en los espacios bilateral, regional y global.

Para los fines de este estudio, la cooperación financiera se considera un instrumento complementario de la cooperación técnica y un medio para lograr la creación de capacidades (Domínguez-Martín, 2015). Partir de esta consideración permite agrupar los instrumentos en tres dimensiones, considerando que en todas ha existido transferencia de fondos, reembolsables o no, condicionados o no, hacia el país receptor. La primera dimensión incluye 1) las organizaciones regionales y multilaterales que reciben desembolsos financieros de los Estados y a través de las cuales se canalizan proyectos de CSS regional y triangular; la segunda dimensión está compuesta por 2) los principales programas de cooperación bilateral y regional; y la tercera, agrupa 3) las acciones de ayuda humanitaria. Esta última dimensión se incluye no sólo porque instituciones multilaterales como ECOSOC (2009) se refieren a ella como un instrumento de cooperación, sino porque los países la incluyen en sus reportes y en muchos casos se combina con programas existentes de cooperación al desarrollo.

Para el estudio de la primera dimensión se incluyen las cinco principales instituciones con las cuales Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba se relacionaron en el período estudiado. En el caso de Brasil, se obtuvo este resultado gracias a la jerarquización de las instituciones de acuerdo con los montos desembolsados por año y a los proyectos ejecutados en el período 2005-2014 según datos de fuentes oficiales (IPEA, 2010, 2013, 2016, 2018) (cf. Anexo IV, Ranking del desembolso multilateral oficial de Brasil por año). Para estimar el peso de las organizaciones en el resto de los países se utilizaron cifras oficiales de sus ministerios, fuentes secundarias y los discursos de las élites. Por otra parte, los programas de cooperación se han dividido en cooperación técnica y cooperación financiera. Por último, la ayuda humanitaria incluye la respuesta ante situaciones de desastre, la participación en los programas de refugiados en colaboración con las Naciones Unidas y las operaciones de paz.

Cuadro 11: Instrumentos de cooperación de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba

	DESEMBOLSO EN OORR Y OOMM	PROGRAMAS DE COOPERACIÓN	AYUDA HUMANITARIA
<i>Brasil</i>	ONU Mercosur OPS/OMS OEA FAO	i.Cooperación técnica y científica (salud, agricultura, ciencia y tecnología, educación) ii.Cooperación financiera (salud, agricultura, ciencia y tecnología, educación)	i.Situaciones de desastre ii.Programa de Refugiados iii.Operaciones de Paz
<i>Venezuela</i>	ALBA Mercosur UNASUR CELAC	i.Cooperación técnica y científica (agricultura, medio ambiente, salud, educación) ii.Cooperación financiera: energética (Petrocaribe, Petroamérica); social (¡Yo sí puedo!, Operación Milagro); económica (Banco del Sur, Banco del ALBA)	i.Situaciones de desastre
<i>Colombia</i>	SEGIB OEA CAF AP CAN	i.Cooperación técnica y científica (seguridad ciudadana, lucha contra las drogas y delincuencia organizada transnacional; modernización del Estado; medio ambiente; educación, cultura y arte; desarrollo productivo) ii.Cooperación financiera (Comisiones Mixtas, Estrategia Caribe, Programa Regional para Mesoamérica)	i.Situaciones de desastre ii.Operaciones de Paz
<i>Cuba</i>	ALBA CARICOM CELAC OMS SEGIB	i.Cooperación técnica y científica (Programa Integral de Salud, Escuela Latinoamericana de Medicina, ¡Yo sí puedo! /Operación Milagro, Instituto Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación) ii.Cooperación financiera (bolsas de estudio)	i.Situaciones de desastre

Fuente: Elaboración propia.

¿Qué significa para estos países preponderar la participación en determinadas instituciones regionales y/o multilaterales? ¿Cuáles son los sectores de cooperación técnica favorecidos

por los donantes? ¿Cómo esta experticia es reconocida a nivel internacional? ¿Es la ayuda humanitaria un instrumento de cooperación que se emplea coyunturalmente o forma parte de la identidad de los actores? ¿En qué se basan los donantes para seleccionar a los receptores de su cooperación? ¿Cómo influyen las identidades en este proceso? A estas preguntas se dará respuesta en este capítulo.

5.1 La integración y la participación multilateral

Los motivos que llevan a los cuatro países a canalizar parte de su cooperación a través de organizaciones multilaterales y regionales son muy variados. La relación de Venezuela con las instituciones multilaterales es de tipo contrahegemónica²¹⁹ (Ojeda, 2010b, 2012). Se busca pasar de un mundo unipolar a uno “pluripolar” formado por cinco polos: África, Asia, Europa, Norteamérica y Sudamérica (Harnecker, 2004, p. 24). Para ello, tanto el Gobierno chavista como el presidente brasileño Lula da Silva, utilizaron el estrado de la Asamblea General de la ONU para reclamar:

(...) la primera, la expansión del Consejo de Seguridad tanto en sus categorías permanentes como en las no permanentes, dando entrada a nuevos países desarrollados y a países en desarrollo como nuevos miembros permanentes. La segunda, la necesaria mejora de los métodos de trabajo para aumentar la transparencia y no para disminuirla, para aumentar el respeto y no para disminuirlo, para aumentar la inclusión. La tercera, la supresión inmediata, seguimos diciéndolo desde hace seis años desde Venezuela, la supresión inmediata del veto en las decisiones del Consejo de Seguridad, ese vestigio elitesco es incompatible con la democracia, incompatible con la sola idea de igualdad y de democracia. Y en cuarto lugar el fortalecimiento del papel del Secretario General, sus funciones políticas en el marco de la diplomacia preventiva, debe ser consolidado. (Naciones Unidas, 2005)

²¹⁹ Ser contrahegemónico no implica seguir una “contra-agenda” (Romero y Curiel, 2009, p. 42). A lo largo de este capítulo se ha visto que, aunque Venezuela y Cuba utilizan instrumentos diferentes y hacen un uso distinto de los escenarios internacionales, sus metas están alineadas con las declaraciones multilaterales principales que abogan por la reducción de la pobreza, el fin de las desigualdades y el desarrollo. Las agendas internacionales de Cuba y Venezuela buscan alcanzar estas metas a través de mecanismos diferentes que tienden a ser más radicales si se comparan a los de países desarrollados o con ideologías de derecha. Ser contrahegemónico aquí implica tener otra ideología y apostar por la multipolaridad del sistema. La agenda del desarrollo venezolana contradice el neoliberalismo y el imperialismo norteamericano y pretende sustituir este modelo dominante por su modelo endógeno (Forite, 2011, p. 165), que no está exento de pretensiones universalistas.

Como sugiere Hall (2016, p. 41), este descontento con las instituciones existentes supone un convencimiento de que se deben abandonar los procedimientos históricos para desarrollar nuevas interpretaciones de las circunstancias. Para lograrlo, la persuasión o el *soft power* (Nye, 1990) constituye una herramienta para formar coaliciones entre aliados de la periferia que buscan equilibrar los poderes globales y exigir la defensa del principio de justicia distributiva en oposición al de liberalismo (Narlikar, 2013). En este escenario, el multilateralismo es una ruta de socialización de los nuevos modelos estatales de desarrollo.

Los Gobiernos de Brasil y Venezuela promovieron sus creencias normativas mediante la creación de organizaciones como el Mercosur y la ALBA. En el caso de las relaciones interregionales, Brasil participó en la creación de los grupos IBSA y BRICS lo que aumentó la institucionalidad de sus relaciones con el continente africano. Venezuela, por su parte, buscando promover estas mismas relaciones, creó un Programa para África dentro del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores (MPPRE) y una Red de organizaciones afro-venezolanas (ROA). La creación del Programa para África constituye la “marca institucional” de su política africana en la búsqueda de aliados para la expansión del socialismo del siglo XXI (Forite, 2011, p. 71).

El país se basó en dos tipos de coaliciones dicotómicas (Narlikar, 2013, pp. 565-566). Para obtener apoyo internacional estableció coaliciones de equilibrio con el objetivo de reequilibrar el sistema internacional. Después del golpe de Estado de 2002²²⁰ y el referendo revocatorio de 2004, el presidente Chávez se vio obligado a recuperar su legitimidad internacional. Para ello recurrió a los países africanos estableciendo relaciones diplomáticas con casi todo el continente. En la búsqueda de legitimidad, este tipo de iniciativa constituyó un mecanismo para reunir apoyos a la candidatura del 2006 como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, candidatura que perdió frente a Guatemala. Muestra de ello es que Venezuela restableció relaciones diplomáticas con Benín y Argelia en ese período (2004-2005) cuando ambos países eran miembros del citado consejo (United Nations Security Council, s.f.).

²²⁰ Para ampliar sobre las causas del Golpe y la repercusión, cf. Ruíz (2002).

En lo que se refiere a la creación de organizaciones regionales, el Gobierno estableció coaliciones de oposición (*bloc-type*) con Cuba, Ecuador y Bolivia, países con los cuales compartía creencias ideológicas y visiones similares sobre el Sur y la Patria Grande latinoamericana. La experiencia de la colonización europea, la dependencia económica y la misma concepción de desarrollo, constituyen puntos de convergencia entre esos Gobiernos. Como sugiere Vagni (2015, p. 77), el discurso antimperialista y el sentimiento de ocupar un lugar periférico en el sistema internacional desempeñan un papel destacado. Así queda demostrado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 de Venezuela:

El fortalecimiento de las relaciones entre los países latinoamericanos, africanos y asiáticos será posible en la medida en que los organismos de consulta y concertación, tales como el Grupo de los 15, el Grupo de los 77, el Movimiento de Países No Alineados y el Grupo de Río perfeccionen sus mecanismos de actuación. Venezuela dará un decidido apoyo para que esto sea posible. (República Bolivariana de Venezuela, 2001, p. 157)

La ALBA significó para sus miembros un espacio de promoción de la democracia internacional que permitió la adopción de posiciones comunes primero a nivel bilateral y luego a nivel regional ante los intentos de golpe de Estado en la región y a nivel global durante la Conferencia del Cambio Climático celebrada en Copenhague en 2009 (Briceño-Ruiz & Morales, 2017). Estos mecanismos sustentan uno de los principios rectores de la organización: “atacar los obstáculos a la integración desde su raíz, a saber: “(...) la imposición de las políticas de ajuste estructural del FMI y el Banco Mundial y de las rígidas reglas de la OMC que socavan las bases de apoyo social y político” (Bancoex, 2006). Este proceso de construcción de ideas es paulatino y no dado. Para Chávez, esa idea debía circularse y penetrar las sociedades para que perdurara: “Hay que unir a los pueblos, hay que empezar por el alma de los pueblos, enamorar a nuestros pueblos acerca de la integración” (Chávez, 2, septiembre, 2003).

El presidente Lula da Silva comparte una interpretación similar del papel de las instituciones financieras tradicionales en la región cuando plantea que estas fueron “incapaces de prever y controlar el desorden financiero que se anunciaba” pero, sin embargo, “pródigas en dar lecciones a los países pobres y en desarrollo” (MRE, 2009a, pp. 293-294). Para los países del

Norte, este proceso de cambio y reemergencia del Sur, supone un desafío a su poder, legitimidad, instituciones y políticas. La crisis de 2008, ubicó a los países desarrollados como parte de los problemas globales a resolver y no como fuente de solución (Sanahuja y Tezanos, 2017, p. 526). Aunque el Sur comparte esta visión, de los casos estudiados, en la práctica solo Venezuela promovió la creación de mecanismos financieros alternativos como el Banco del Sur. Al inicio con objetivos irrealizables y luego con expectativas más realistas y adaptadas a los intereses de los países involucrados: una alternativa para la financiación de proyectos para el desarrollo y no una alternativa al FMI y al Banco Mundial (Sanahuja, 2011b; Gonçalves, 2007).

Cabe destacar que Petrocaribe es de las instituciones que mejor representa la política de la ALBA-TCP y un instrumento fundamental para el manejo de los recursos energéticos²²¹. Al cierre del primer cuatrimestre del año 2014, 88 de los 432 proyectos de Petrocaribe habían sido financiados a través del Fondo ALBA-Caribe (SELA, 2015, p. 12). Los programas y proyectos de cooperación son amplios: la empresa PDVSA Caribe, el Fondo ALBA-Caribe con un capital inicial de 50 millones de dólares aportados por Venezuela para financiar proyectos sociales con los países integrantes del grupo, el Fondo ALBA-Alimentos, el Plan de Acción para la Erradicación del Hambre y la Pobreza Hugo Chávez y la propuesta en 2014 de una Zona Económica Complementaria entre la ALBA-TCP, CARICOM, Mercosur y Petrocaribe (SELA, 2015). La capacidad de la ALBA para penetrar diferentes ámbitos y promover la creación de nuevos instrumentos de cooperación, la convierte, “en un proyecto contrahegemónico que busca la construcción del socialismo” (Muhr, 2015, p. 3) y en un símbolo de la visión del Sur promovida por los presidentes Hugo Chávez y Fidel Castro.

Por otra parte, para Brasil el Mercosur fue un instrumento privilegiado para la promoción de la cooperación, especialmente a través de los recursos asignados al Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM)²²² y otros instrumentos como por ejemplo, la Reunión Especializada de Agricultura Familiar, por citar alguno. En 2010, el país aportó 76,1 millones de dólares

²²¹ De manera formal, Petrocaribe se asocia a la iniciativa ALBA, aunque, en la práctica, la mayoría de los Estados caribeños beneficiados por la primera no pertenecen ni se identifican con la segunda. Del total de países Petrocaribe, solo Cuba comparte membresía en el ALBA (Rodríguez, 2013, p. 125).

²²² El FOCEM fue creado bajo la Decisión N° 45/04 del Consejo del Mercado Común para financiar proyectos y apoyar el proceso de integración del Mercosur. Los fondos son destinados a los países y entregados en carácter de donación no reembolsable.

para el desarrollo de proyectos presentados por los Estados Partes. Los aportes al Fondo se iniciaron en el año 2006, considerando un monto total anual de 100 millones de dólares hasta el 2012 y de 127 millones de dólares después del “tortuoso” ingreso (Hernández, 2012) de Venezuela²²³. El FOCEM es uno de los pocos ejemplos de Fondo en América Latina en el que los países de la región son los principales contribuyentes. Como parte de la cooperación regional, el FOCEM constituye un mecanismo de reducción de asimetrías en el que sus donantes más activos son países de renta-media alta (Sanahuja, 2011a, p. 214). Sin embargo, no se le puede considerar un instrumento contrahegemónico desde el punto de vista de sus intereses²²⁴ ni de sus prácticas.

Cuadro 12: Aportes nacionales al FOCEM

PAÍSES	APORTE AL FONDO (MILLONES DE DÓLARES)	%	RECURSOS RECIBIDOS (MILLONES DE DÓLARES)	%
Brasil	70	55,12	11,55	9,09
Argentina	27	21,26	11,55	9,09
Venezuela	27	21,26	11,55	9,06
Uruguay	2	1,57	36,96	29,10
Paraguay	1	0,79	55,44	43,65
Total	127	100	127	100

Fuente: FOCEM (2015)

Se puede agregar a los hallazgos de Narlikar (2013) que los Estados no solo no expresan un tipo único e ideal de coalición dicotómica para reunir apoyos en la búsqueda de soluciones a

²²³ Unos de los problemas que generó mayores conflictos dentro del bloque fue la diferencia de percepciones sobre el objetivo del Mercosur. Mientras para sus Estados Miembros significaba un espacio comercial para la reinserción económica de la región, para Venezuela el bloque era percibido desde una perspectiva geopolítica motivada por la perenne lucha contra el imperialismo. En declaraciones de prensa Hugo Chávez expresa una percepción de los objetivos de la institución muy lejana al Tratado de Asunción: “[Mercosur es] un territorio de paz y una zona de paz en la que se condenan los golpes de Estado, las desestabilizaciones y las rupturas del orden constitucional (...) [La entrada de Venezuela en Mercosur] es una derrota para el imperialismo y una derrota para la burguesía lacaya” (*Chávez dice que la entrada de Venezuela en Mercosur es “una derrota para el imperialismo”*, 30 de junio, 2012). Estas diferencias reafirman que, a pesar de formar parte de las mismas alianzas, los países ingresan a estas con motivaciones variadas y en ocasiones divergentes.

²²⁴ El artículo 1 de la Decisión N° 45/04 plantea que el fondo está “destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas; apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración”. Estos objetivos no buscan desafiar el neoliberalismo como tampoco apuestan por el establecimiento de un nuevo orden económico, más bien permiten sumar a las acciones de la llamada integración regional, que, como se discutió en el capítulo 3, están más próximas de la cooperación que de la integración en sí misma.

un problema, sino que también pueden hacer uso de dos dicotomías (*bloc-type* vs *issue-based* y *balance* vs *bandwagon*) según las situaciones a las que están confrontados. Brasil crea coaliciones de *bloc-type* cuando reclama el liderazgo del Sur y de equilibrio, cuando comparte la visión del Sur sobre el papel ineficiente de las instituciones financieras tradicionales y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Sin embargo, este discurso tiende a ser retórico pues en la práctica Brasil promovió relaciones distintas con las organizaciones de las Naciones Unidas, expandiendo su influencia regional y promoviendo un *savoir faire* que superó las fronteras latinoamericanas para aspirar a ser actor global (Christensen, 2013) gracias a la participación en los flujos globales comerciales y financieros. Los diplomáticos brasileños en ocasiones se desviaron del “guión de la coalición” (Burgess, 2013, p. 585) para promover la internacionalización de sus empresas privadas mediante la articulación de una agenda Sur-Sur. Este comportamiento muestra un elemento de “selectividad estratégica”, en donde algunos grupos se benefician de forma particular de las políticas estatales en detrimento de otros (Jessop, 1990, p. 367).

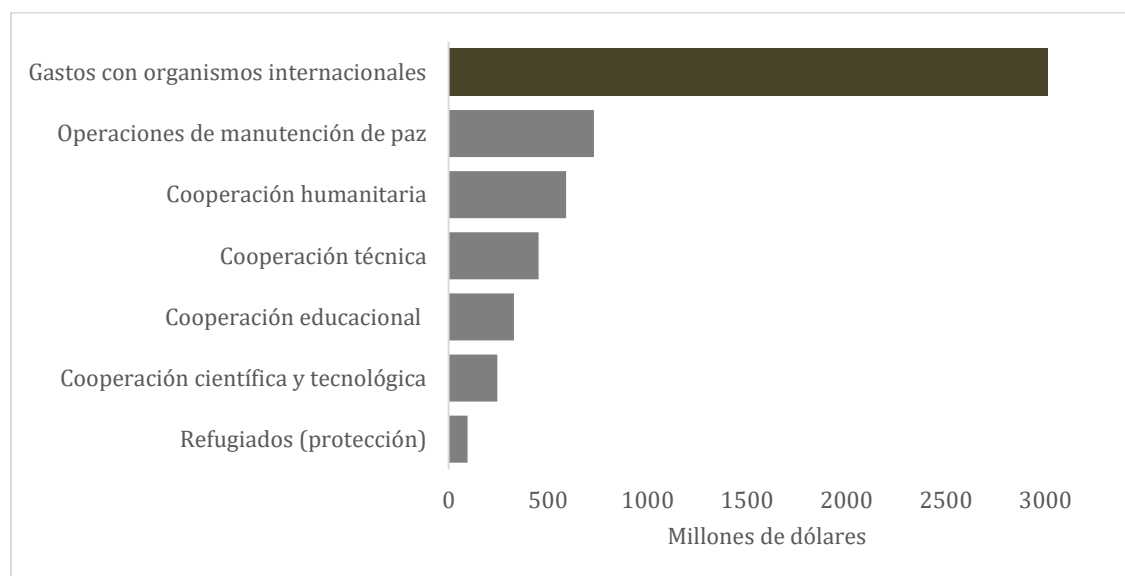
La posición ambigua que ocupó Brasil le confirió un éxito considerable a nivel global gracias a una estrategia de gestión de la identidad de creatividad social que incluye esfuerzos para lograr prestigio fuera del ámbito de la competencia geopolítica como el poder blando, la promoción de un modelo de desarrollo, la mediación diplomática y el impulso de nuevas normas internacionales.

Según la clasificación del IPEA (2016, 2013) sobre los gastos de cooperación de los Gobiernos de Lula da Silva y de Rousseff, la cooperación multilateral contabiliza valores muy superiores al resto de modalidades, lo que Brasil justifica alegando que se trata de actividades financiadas por organismos multilaterales o por países desarrollados donde Brasil tiene el rol de experto técnico en el país receptor (IPEA, 2018). Aunque esto no es del todo incorrecto, tiende a ser retórico pues el aporte que se cuantifica y presenta es el del Estado brasileño y no la inversión total de todos los actores que participaron en los proyectos. Por ello, como sugiere Iglesias (2010, p. 173), es importante verificar la dimensión financiera en el análisis comparativo.

El gráfico 7 muestra el peso que tienen las contribuciones a los organismos multilaterales en contraste con otros gastos. En el período 2005-2009 se destinaron entre el 69 % y el 85 %

del total de los desembolsos del Estado a organismos regionales y organizaciones multilaterales (IPEA, 2010, p. 40).

Gráfico 7: Desembolso de la cooperación estatal de Brasil por áreas

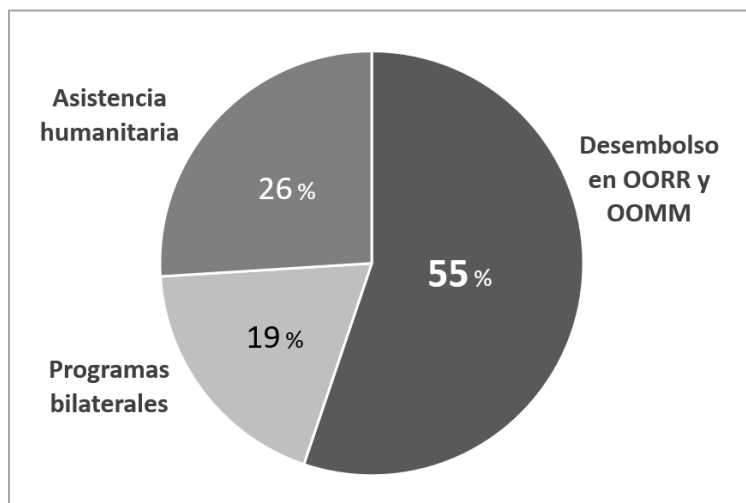


Fuente: Elaboración propia a partir del IPEA (2018, 2016).

En el período 2005-2016²²⁵ este gasto fue de 3,000 millones de dólares. Si se reagrupan las modalidades en función de la categorización propuesta en este apartado (a. integración y donaciones a organismos regionales y multilaterales, b. programas de cooperación y c. ayuda humanitaria), los montos de cooperación técnica, cooperación educacional y cooperación científica se agruparían en la categoría b; mientras que los de cooperación humanitaria, apoyo y protección a refugiados y operaciones de paz se agruparían en la categoría c. De esta manera, se obtiene el gráfico 8, en el que se observa el predominio de la participación multilateral (55 %), seguida de la ayuda humanitaria (26 %) y en tercer lugar de los programas bilaterales de cooperación (19 %). Este cálculo se basa en los montos desembolsados (en dólares americanos) y no en la cantidad de acciones y/o proyectos de CSS. Aunque el tamaño de la contribución económica no es proporcional a la importancia que el Estado atribuye a los proyectos de cooperación, queda demostrada la importancia que tienen las instituciones multilaterales en la política exterior brasileña.

²²⁵ El cálculo se realizó para este período y no entre 2003 y 2014 para adaptarnos a los datos de las fuentes oficiales brasileñas, en particular los informes del IPEA.

Gráfico 8: Proporción de la contribución económica de Brasil según instrumentos (2005-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir del IPEA (2018, 2016).

Las estrategias de *soft power* aplicadas por las élites políticas brasileñas son resultado también de las creencias normativas multilaterales y estas últimas son congruentes con los valores nacionales (Breuning, 2011)²²⁶ y capacidades nacionales. Son ilustrativas la alianza del Fondo IBSA con el PNUD para el Alivio de la Pobreza y el Hambre y el desarrollo del Programa *Fome Zero* y *Brasil Sem Miséria* que llevaron a Brasil a liderar en tres ocasiones el ranking de la ONG ActionAid de los países en desarrollo que luchan contra el hambre en el mundo (Lourenço, 2011). La FAO por su parte hizo extensivo su reconocimiento a estos programas calificados de innovadores y los apoyó aportando un 1 millón de dólares para su desarrollo (Food and Agriculture Organization, 2003); además, reconocieron que el país había alcanzado el ODM 1 antes del 2015 (FAO, 2013a). En 2005, en ocasión del 60º aniversario de esta institución, Lula da Silva fue condecorado con la Medalla Agrícola de la FAO por sus esfuerzos en las áreas de seguridad alimentaria y agricultura.

El empeño de Lula da Silva en universalizar su campaña de lucha contra el hambre lo llevó a impulsar este debate en la Asamblea General de la ONU en enero de 2004 gracias al apoyo

²²⁶ Breuning (2011) llega a la misma conclusión en el estudio de la influencia de las normas internacionales en la política norteamericana de ayuda al desarrollo.

del llamado “*Quintet against Hunger*”²²⁷. Este debate concluyó con la firma de 110 líderes mundiales en la Declaración de Nueva York. En el documento se reconoce que la seguridad y la estabilidad de los países depende del éxito en la lucha contra la pobreza y la injusticia social (Fraundorfer, 2015; UN, 2004). En 2009, la delegación brasileña de la FAO estuvo a cargo de la redacción de un borrador para el proceso de reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de la FAO con el objetivo de poner la seguridad alimentaria y la nutrición para todos en el primer plano del debate. Brasil fue elegido entre los 12 Estados miembros del primer comité de expertos en el período 2009-2011, reelegido en los dos trienios siguientes y en el trienio en curso 2017-2019 (FAO, 2019). Estas acciones son ejemplo de una estrategia de coalición temática (*issue-type*). Brasil busca ganar apoyos en su terreno de experticia y consolidar así su liderazgo en un área estratégica para el país.

Este conjunto de factores da a Brasil la “credibilidad del *soft power*” (Lafer, 2002, pp. 94-95). El ejercicio de este papel generador de poder blando es, por consiguiente, un componente de la identidad brasileña internacional orientado hacia el tema de la estratificación internacional, que ha sido construido durante el siglo XX gracias a las oportunidades brindadas por el multilateralismo. Brasil ha sabido adaptar sus áreas de experticia al contexto internacional y a los mandatos de las declaraciones de las Naciones Unidas. Los programas que implementó para luchar contra el hambre y la pobreza, a la vez que se integran en los desafíos de la sociedad internacional, transforman las herramientas y las estrategias concebidas para alcanzar dichos desafíos. En ese sentido, sus logros multilaterales han validado su liderazgo, otorgado legitimidad a sus procesos y contribuido a la generación de normas y *savoir faire* en las instituciones multilaterales.

Colombia, por su parte, establece relaciones diferentes con los socios tradicionales y las instituciones multilaterales. A principios de 2000, Uribe aseguró el apoyo de Estados Unidos al etiquetar a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) como narcoterroristas y apoyar al presidente Bush durante la invasión a Iraq en 2003 (Bergamaschi, Tickner & Durán, 2017, p. 261). Juan Manuel Santos, por su parte, diversificó las relaciones diplomáticas y comerciales a través de la firma de acuerdos con México, El Salvador, Honduras, Guatemala, la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, México, Chile, Suiza,

²²⁷ Integrado por Francia, Chile, España, Brasil y el Secretario General Kofi Annan.

Noruega, Liechtenstein, Islandia, Corea del Sur, Israel, Panamá y Costa Rica, lo que permitió un aumento de las exportaciones de casi 40 millones de dólares en 2010 a 54 millones de dólares en 2014 (Vargas-Alzate, 2015, pp. 51, 56). Según los tipos de coaliciones estratégicas (Narlikar, 2013), Colombia responde mejor a una posición de *bandwagon*, primero por su acercamiento a las potencias hegemónicas como Estados Unidos y, segundo, por la diversificación de sus relaciones comerciales y de cooperación con actores del Sur Global, pero también con socios tradicionales y donantes de AOD.

Esta estrategia está en armonía con una identidad de rol de intermediario o puente entre el Norte y el Sur. Durante las conversaciones para la aprobación de los ODS en 2015, Colombia creó una Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alistamiento y la Efectiva Implementación de la Agenda 2030²²⁸. En los últimos años la institucionalidad de la CSS se ha alineado con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y los ODS se han integrado al Plan Nacional de Desarrollo²²⁹ (APC-Colombia, 2017).

Asimismo, el Gobierno Santos aumentó su participación en las iniciativas triangulares de cooperación al desarrollo, desempeñando un papel activo en el fomento del PIFCSS durante la Primera Reunión de Responsables de Cooperación de la SEGIB y en la negociación del Plan de Acción de Cooperación en la Cumbre Iberoamericana de Cádiz (Nivia-Ruiz, 2013, p. 113). Esta participación en el ámbito triangular de la cooperación no ocurre por las mismas motivaciones ni se justifica de la misma manera en el caso cubano, por ejemplo. Si bien Colombia busca adaptarse a las buenas prácticas internacionales, Cuba justifica su participación con la relación histórica con Iberoamérica y fundamentalmente, con España.

²²⁸ Institucionalizada por el Decreto 280/2015.

²²⁹ En la Agenda 2030 los Estados Miembros decidieron que bajo los auspicios del ECOSOC y durante las reuniones del Foro Político de Alto Nivel se emprenderían exámenes de carácter voluntario sobre el avance de los ODS. Aunque constituye un acto de mero ejercicio público sin seguimiento de la implementación, la región se ha sumado a esta iniciativa normativa y cada vez son más los países que presentan sus informes voluntarios (VNRs), además de aumentar los mecanismos de coordinación para la implementación de la Agenda 2030. Doce países del continente han creado consejos o entidades interinstitucionales *ad hoc* para el monitoreo de los ODS (México, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Colombia, Chile, Paraguay, Brasil, Trinidad y Tobago, Jamaica, Rep. Dominicana y Honduras) y 19 de 33 países de América Latina y el Caribe han presentado sus informes voluntarios ante el Foro Político. Véase el Anexo V, Análisis de las Revisiones Nacionales Voluntarias de la Agenda 2030, donde se resume el compromiso de Colombia, Venezuela y Brasil al impulso de respuestas nacionales para el logro de los ODS. Este análisis se hizo como parte de la estancia de investigación realizada en la Secretaría de la Comisión de la CEPAL en el período agosto-diciembre de 2017. Los resultados del mismo se utilizaron en la presentación del evento paralelo “*Latin America and the Caribbean VNR Countries*” del Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible (Santiago, 18-20 de abril de 2018).

Este país es uno de los principales oferentes²³⁰ de cooperación al desarrollo en Cuba y socio comercial, mientras que este rol en el caso colombiano lo ocupa Estados Unidos²³¹. Desde el punto de vista discursivo, el Gobierno de la isla y España justifican sus relaciones con los componentes histórico y cultural, los factores migratorios y la identidad compartida (Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión Europea y Cooperación, 2019).

Las relaciones entre Colombia y la OEA en materia de cooperación triangular, se canalizaron a través de los Ministerios de Educación y Cultura con la presentación de dos proyectos y talleres sobre Política Social y Cooperación Internacional de la Red Interamericana de Protección Social (APC-Colombia, 2014). En 2012, gracias al auspicio de la OEA, Colombia presentó en la VI Cumbre de las Américas en Cartagena la relevancia hemisférica del problema de las drogas ilícitas con la intención de construir una posición regional común. El país elaboró un Plan de Acción para la cooperación en seguridad que incluyó la colaboración con Estados Unidos y tuvo alcance interregional (Tickner, 2016).

Colombia ejerció la presidencia rotativa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como miembro no permanente en dos ocasiones durante el período 2011-2012. Esta participación le permitió atraer la atención hacia las buenas prácticas en materia de resolución de conflictos armados y promover el debate sobre la situación en Haití y la creación de instituciones y capacidades de CSS para estimular la recuperación de los países en procesos de transición hacia la paz (Cancillería Colombia, 2013; Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 685). En el 2013 el país suscribió un acuerdo de intercambio de información y buenas prácticas en materia de seguridad de la información con la

²³⁰ España mantiene relaciones diplomáticas con Cuba desde el año 1902. El país ha sido facilitador en las negociaciones del Acuerdo Cuba-UE y ha defendido los intereses de Cuba en diferentes foros como el Grupo de Acción Financiera Internacional, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Club de París, entre otros. La AECID tiene sede en La Habana desde el año 1989 (MAEC, 2019).

²³¹ Entre 2008 y 2015, Colombia y Haití fueron los países que recibieron más ayuda al desarrollo de los donantes tradicionales. Colombia recibió en este período un total de 7,253 millones de dólares, mientras que Haití recibió 7,303 millones de dólares (OCDE, s.f.). El principal donante de ayuda para el desarrollo de Colombia ha sido Estados Unidos y el que más ha contribuido a ubicar a Colombia en el segundo puesto de los principales receptores de la región. Si bien el conflicto armado y la lucha contra el narcotráfico justifican parte de este desembolso, Colombia no es el país de la región con peores indicadores económicos o sociales, por lo que puede afirmarse que en esta relación influyen fuertes intereses políticos y geoestratégicos de ambas partes.

Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)²³² y ese mismo año firmó el acuerdo marco con la Unión Europea para participar en las operaciones de gestión de crisis²³³.

Para Santos, la mejora del posicionamiento internacional de Colombia es un elemento central desde principios de su primer mandato y una herencia uribista, para lo cual se valió de una estrategia de creatividad social (Welch, 2012), creando nuevos criterios para la autoevaluación con el objetivo de mejorar su percepción internacional. La crisis económica internacional del 2008 no afectó drásticamente al país, haciendo de Colombia un refugio atractivo para los flujos de IED. En 2013 el país llegó a recibir más de 16,000 millones de dólares como resultado del aumento de confianza de los inversores internacionales en el país, una mejora en la seguridad y la promoción de políticas para incentivar el desempeño empresarial (García, 2015, p. 15). La membresía del país en la AP se basó en estas ideas compartidas sobre la importancia de la IED para el crecimiento económico. Así lo confirmó Juan Manuel Santos en entrevista ofrecida al *Financial Times* para referirse a la AP: “También compartimos las mismas creencias sobre la importancia de la inversión extranjera y el Estado de derecho” (Rathbone, 2013).

Estas iniciativas están en armonía con el discurso presidencial y el llamado sentimiento de autoestima y autoimagen positiva (Wendt, 1999, p. 236) que las élites políticas colombianas buscan crear o recuperar al igual que las de Brasil, Venezuela y Cuba cuando participan en acciones del ámbito multilateral.

Para el Gobierno venezolano, lograr el reconocimiento positivo de los otros implica reconstruir su imagen a nivel nacional e internacional. Hugo Chávez creó los canales televisivos Aló Presidente y Telesur para contrarrestar la influencia de los medios de comunicación de la oposición y orientar la opinión pública en el sentido político deseado²³⁴. Para ello, en 2008 se destinaron 415,9 millones de bolívares fuertes del presupuesto anual a

²³² El acuerdo se materializó en la Ley 1734 del 08 de septiembre de 2014.

²³³ Comunicado de la delegación de la Comisión Europea para Colombia, 5 de agosto de 2014.

²³⁴ Este es un ejemplo que niega la definición de *altercasting* propuesta por Wendt. La opinión pública internacional busca promover una imagen de Venezuela que no se corresponde con la autopercepción del país. Aunque fueron numerosas “campañas difamatorias” denunciadas por Chávez, el país no permitió que la opinión internacional transformara su identidad. Ello lleva a afirmar que en el proceso de *altercasting* es necesaria la validación de quien se busca cambiar y no ocurre de manera natural como sugiere Wendt.

un plan comunicacional para aumentar la presencia internacional del país y transformar la percepción de Venezuela en el mundo:

Para responder de manera certera y oportuna a neutralizar la existencia de matrices de opinión, instauradas en la comunidad internacional, adversas al Gobierno venezolano, generadas principalmente desde los medios de comunicación nacionales, por cuanto un alto porcentaje de las referencias recogidas en medios de comunicación internacionales sobre la República Bolivariana de Venezuela y su Gobierno, son negativas y distorsionadas. Con esta acción, se logrará una adecuada proyección política, social, económica y cultural de la gestión de Gobierno y sus relaciones internacionales, en el ámbito mundial, orientada por los legítimos y claros objetivos de *posicionar un mensaje positivo, reiterado, permanente y sostenible de Venezuela y de promover la presencia del país en el ámbito internacional*.²³⁵ (Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal, 2008)

Otro elemento compartido por los cuatro actores estatales es la ideología como expresión de preferencia para formar alianzas institucionales. Bawn (1999) argumenta que la ideología desempeña un papel similar al de las reglas formalizadas de membresía a partidos en el mantenimiento de coaliciones políticas. Este planteamiento explica la importancia de la ideología como centro de las alianzas históricas entre Colombia y Estados Unidos y entre Cuba y Venezuela. Ésta última le permitió al Gobierno de la isla firmar un Convenio Integral de Cooperación en el 2000 para el intercambio de bienes y servicios en condiciones solidarias (Feinsilver, 2008) que convirtió la exportación de servicios de salud cubana en la actividad económica más promisorio del país²³⁶. Entre 1999 y 2008 Venezuela desembolsó 18,000 millones de dólares en concepto de CSS (Romero, 2010, p. 109).

²³⁵ Énfasis añadido.

²³⁶ El acuerdo suscrito estipula que Cuba debe proporcionar 30,000 profesionales médicos, 600 clínicas integrales de salud, 600 centros de terapia física y de rehabilitación, 35 centros de diagnóstico de alta tecnología y 100,000 prestaciones de cirugía de la vista, entre otros. En los primeros cinco años de la firma de este acuerdo se habían creado: 483 Centros de Diagnóstico Integral, 26 Centros de Alta Tecnología y 548 Salas de Rehabilitación Integral para un total de 332 millones de consultas médicas y 19 millones de pacientes en rehabilitación (Marimón y Martínez, 2010, p. 255). Para garantizar la sustentabilidad de estos programas, Cuba acordó capacitar a 40,000 médicos y 5,000 trabajadores del área de salud en Venezuela y otorgar becas completas para que 10,000 venezolanos estudiaran medicina y enfermería en la isla. A cambio, Venezuela acordó la provisión de 53,000 barriles de petróleo diarios (Feinsilver, 2008, p. 111; Díaz, 2006, p. 7). En 2008 Venezuela pagó 5,600 millones de dólares por los servicios médicos cubanos, otorgó 2,500 millones en petróleo y 1,870 millones de dólares en otros proyectos (Romero, 2010, p. 109).

Esta iniciativa significó el comienzo de una alianza que se expandió a Bolivia y permitió en el marco de la ALBA un programa médico internacional con metas más amplias (Acuerdo de Cooperación Cuba-Bolivia, 2005). La Alianza Bolivariana es el principal esquema de integración y cooperación regional en el que participa Cuba. Este abarca dimensiones económicas, comerciales y políticas (Romero, 2015) con un trasfondo ideológico que se expresa en el uso del término “misión” para otorgar al Estado una identidad de rol benefactor que actúa como “heredero directo de todas las glorias del pasado” (Díaz, 2006, p. 12). La ALBA implicó en la práctica un conjunto amplio de misiones tanto en Venezuela como en Bolivia que serán desarrolladas en el próximo apartado.

Por su parte, las relaciones de Cuba con la Comunidad del Caribe (CARICOM) ocupan un lugar relevante dentro de las prioridades de política exterior, siendo el sector de servicios el más sobresaliente (Romero, 2015). Cuba ejerce de portavoz informal del Caribe y un puente con el resto del continente latinoamericano. Así lo demostró ante la CELAC cuando reiteró que la organización no tendría un carácter regional si no lograba la participación de todos los países caribeños (Romero, 2015).

Para el Gobierno cubano, las instituciones multilaterales y, máxime la Asamblea General, constituyen el escenario recurrente para pedir el fin del embargo²³⁷ estadounidense. En 1992 por primera vez, con una votación de 59 a 17, la Asamblea lo condenó y exigió que Washington suspendiera esa política (Alzugaray, 2014a, p. 189). Para Cuba fue el colofón a una época de intensa cooperación bilateral y de establecimiento de relaciones diplomáticas con países de diferentes regiones del mundo. A finales de la última década del siglo XX, Cuba tenía relaciones diplomáticas con 167 de los 185 Estados reconocidos por la ONU y 116 misiones diplomáticas en el exterior: 93 embajadas, 21 consulados y 2 oficinas de intereses. Por otra parte, entre 1997 y 1998 habían visitado la isla más de cuarenta Jefes de Estado de diferentes partes del mundo (Romero, 2015, p. 109).

²³⁷ El embargo fue una sanción impuesta por Estados Unidos contra Cuba en 1960 como respuesta a la nacionalización de empresas que realizó el gobierno socialista de la isla en los primeros meses de Revolución. En 1992, se instituyó el *Cuban Democracy Act* y en 1996, el Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley Helms-Burton (cf. Guerra, 2019b). Estos actos son conocidos a nivel internacional como embargo, pero Cuba distingue entre este término y el de bloqueo, argumentando que el bloqueo trasciende el significado de embargo pues busca aislar a Cuba, “ahogar a su pueblo y llevarlo a claudicar de su decisión de ser soberano e independiente” (*¿Por qué Bloqueo y no embargo?*, 2013).

La OMS y la OPS, por otra parte, son organizaciones con las que Cuba ha mantenido históricamente una estrecha relación técnica. La isla aporta su experticia mientras que la OMS da visibilidad y refuerza la legitimidad cubana en materia de salud²³⁸. En el 2007 como petición de esta organización al Ministerio de Salud Pública de Cuba, se formula una propuesta de Cooperación Técnica Interregional entre las Oficinas Regionales de Salud en África y en América de la OMS. Esta iniciativa buscó dar respuestas adaptadas al problema global de la poliomielitis (Marimón y Martínez, 2011, p. 388).

En general se observa una amplia selección de organismos regionales e instituciones multilaterales para canalizar la cooperación en el marco de las relaciones Sur-Sur. Brasil muestra un comportamiento más inclinado hacia la participación en instituciones multilaterales que en organizaciones regionales, siendo Mercosur el gran receptor regional. No ocurre lo mismo con Venezuela que canaliza la mayor parte de su cooperación a través de los organismos regionales latinoamericanos promovidos por el Gobierno de Hugo Chávez. En Cuba destaca la importancia del componente ideológico en la selección de las organizaciones regionales con las cuales busca relacionarse y a través de las cuales canaliza su cooperación. Colombia muestra un comportamiento más híbrido con una mayor movilidad entre instituciones multilaterales y organismos regionales. La cooperación a través de organizaciones como el BID, la OEA y la AP y el discurso que acompaña a estas estrategias de relación reafirman su postura a favor de las prácticas tradicionales de cooperación.

5.2 La relevancia de los programas emblemáticos para la inserción internacional

Teniendo en cuenta que existe un amplio arsenal de sectores a través de los cuales los países canalizan su CSS, se han seleccionado aquellos que dentro de la cooperación técnica y/o financiera enarbolan el *savoir faire* de los donantes del Sur. Los programas emblemáticos son los sectores que mejor representan la cooperación ejecutada y por el que el país donante recibe mayor reconocimiento internacional. En el caso de Brasil nos referimos a la

²³⁸ Para Ibáñez (2015, p. 202), en el proceso de interacción cada actor define sus intereses, desarrolla un determinado comportamiento y proyecta una imagen al resto de actores, pero la percepción de dicha imagen por parte de éstos escapa a su control. La identidad que otros le atribuyen es algo construido y proyectado, pero la práctica social depende de las percepciones ajenas que contribuyen también a dicha construcción y reproducción. Esta interacción desarrollada a partir de las percepciones mutuas es constitutiva de los significados intersubjetivos que conforman la política internacional y es constitutiva asimismo de la identidad de los actores.

agricultura, en Colombia a la seguridad, en Venezuela a la cooperación energética y en Cuba a la cooperación médica. La fluidez o la estabilidad identitaria de la agencia influye en los programas emblemáticos (cambio de un sector a otro), lo que a su vez impacta en la transformación de los intereses nacionales. A continuación, se pasa a demostrar esta afirmación.

En las décadas de 1950, 1960 y 1970, Brasil priorizó la cooperación técnica con Estados Unidos en el campo de las políticas educativas, mientras que en los años 1980 y 1990 se dio un giro hacia la ciencia y la tecnología (Hitner & Caramenz, 2017). Desde el año 1995 el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso dirigió su atención al fomento de la agricultura familiar con la creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar con el objetivo de mejorar las condiciones de trabajo y de renta de las familias exclusivamente agrícolas (PPA, 2003, p. 65). A partir de 2000, se profundizó en la cooperación técnica por transferencia de tecnología agrícola con otros países en desarrollo. Para los tres sectores es posible rastrear raíces históricas más antiguas que explican el interés en el desarrollo de ese campo y la influencia que esta selección tiene en el tipo de relaciones bilaterales establecidas. En el período 1990-2005 la agricultura representó el 23,4 % por encima de los sectores de salud, medio ambiente y educación (Iglesias, 2010, p. 161).

En un primer momento, se establecen relaciones con los países desarrollados de los cuales se obtiene la tecnología y la capacidad técnica. En un segundo momento, una vez controladas las capacidades, el sector gana independencia, las relaciones se describen como más horizontales y comienzan a establecerse alianzas con países en desarrollo. Con la llegada al poder de Lula da Silva ocurre un debilitamiento de la facción liberal lo que permitió el auge de la CSS (Hitner & Caramenz, 2017). La planificación deja de ser el sector favorecido por el Estado y se continúa considerando como áreas estratégicas la seguridad alimentaria, la producción agrícola, la ciencia y la tecnología. Un elemento que distingue a Lula da Silva de su predecesor Henrique Cardoso es el reconocimiento de la responsabilidad estatal en la erradicación del hambre y la pobreza.

En el período de análisis de esta tesis se observa continuidad en la selección del sector de la agricultura como prioridad política. Durante el Gobierno de Rousseff, aunque se da un giro hacia la priorización de los problemas nacionales en detrimento de la participación

internacional, la mandataria continúa la campaña de la lucha contra la pobreza extrema (Costa et al., 2014, p. 48). Además, las prioridades políticas están alineadas con el discurso multilateral de la época. La campaña *Fome Zero*, por ejemplo, está en armonía con las decisiones tomadas por los mandatarios en la Declaración del Milenio de la ONU (2000, párrafo 19) y con los principios de igualdad intrínsecos al Partido de los Trabajadores (Partido dos Trabalhadores, 1980).

Colombia, Venezuela y Cuba también muestran estabilidad en la selección del sector emblemático de la cooperación. El valor de este se refuerza en el tiempo. Cuba, por ejemplo, es reconocida en el ámbito de la salud desde principios del siglo XX gracias a la creación en 1909 de la primera Secretaría de Sanidad y Beneficencia del mundo. Con la aprobación de la Constitución de 1940, muy progresista para su época²³⁹, el Gobierno estableció el Ministerio de Salubridad y Asistencia Social. Desde el punto de vista profesional, a los médicos cubanos se les reconoce su participación en secretarías internacionales y convenciones de salud desde comienzos del siglo XX. El doctor cubano Juan Guiteras Gener fue fundador de la Oficina Sanitaria Internacional y uno de los expertos que aprobó el Primer Código Sanitario Panamericano. Posteriormente, con el triunfo de la Revolución cubana, el país vivió un éxodo masivo de médicos del 50 % (Marimón y Martínez, 2010) que impactó el sector en una época de profundos cambios nacionales. Refiriéndose a este evento Fidel Castro señaló años más tarde:

(...) entre la opción de marcharse y recibir altas remuneraciones, incomparablemente superiores a las de un pequeño país subdesarrollado y sometido a la condición de semicolonía durante más de medio siglo, optaron por permanecer en el país, con todos los sacrificios que esto significara. El ejemplo de ellos estimuló a otros médicos que, a lo largo de estos años, han escrito páginas brillantes en la historia de nuestra medicina. Por ello fue posible lo que hoy parece increíble, que

²³⁹ La Constitución de 1940 tuvo carácter progresista en lo que respecta a los derechos políticos y sociales que otorgó a los ciudadanos cubanos. Se declara ilegal y punible la discriminación por motivo de sexo, raza, color o clase (Art. 20). Elimina la pena de muerte, con la excepción de ciudadanos extranjeros que cometan delitos de carácter militar y traición en tiempo de guerra (Art. 25). Se brinda y reconoce el derecho de asilo a los perseguidos políticos (Art. 31), permite la práctica de todas las religiones y la iglesia se separa del Estado (Art. 35). La Constitución reconoció el derecho de asociación (Art. 37) y las mujeres disfrutaban de su capacidad civil para regir sus bienes, ejercer libremente el comercio, la industria, profesión, oficio o arte y disponer del producto de su trabajo (Art. 43). La enseñanza primaria pública se declara obligatoria y gratuita (Art. 48).

de los 3 000 médicos que nos dejaron (...), y con aquella buena y selecta semilla que quedó se ha hecho lo que hemos alcanzado hasta hoy. (Castro, 2002)

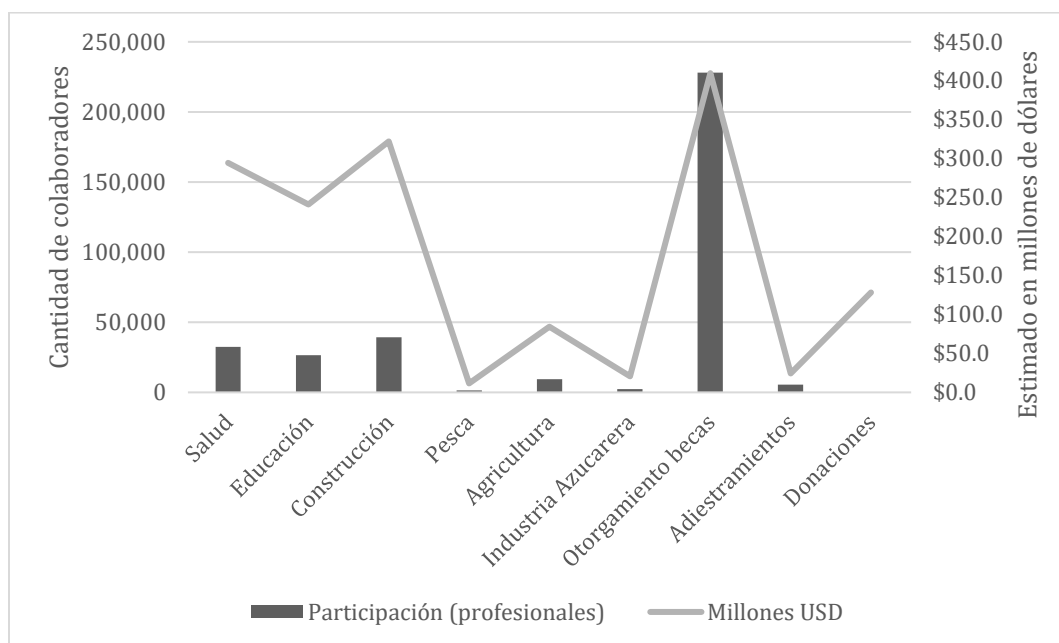
Para Fidel Castro la capacidad del país para reponerse ante este tipo de acontecimientos reafirmó el sentimiento antimperialista que impulsó la Revolución en sus primeros años y que mantiene hasta nuestros días. El 17 de octubre de 1962 se inaugura el Instituto de Ciencias Básicas y Pre clínicas “Victoria de Girón” con un llamado al internacionalismo como principio de la medicina cubana:

(...) y por eso nosotros, conversando hoy con los estudiantes, les planteábamos que hacen falta 50 médicos voluntarios para ir a Argelia, para ir a Argelia a ayudar a los argelinos. Y estamos seguros de que esos voluntarios no faltarán. ¡Cincuenta nada más! Estamos seguros que se van a ofrecer más, como expresión del espíritu de solidaridad de nuestro pueblo con un pueblo amigo que está peor que nosotros...Claro hoy podemos mandar 50, dentro de 8 o 10 años no se sabe cuántos, y a nuestros pueblos hermanos podremos darle ayuda; porque cada año que pase tendremos más médicos y cada año que pase más estudiantes ingresarán en la Escuela de Medicina; porque la Revolución tiene derecho a recoger lo que siembra y tiene derecho a recoger los frutos que ha sembrado. (Castro, 1962)²⁴⁰

El Gobierno cubano, en un proceso reflexivo y organizado de mejora de la gestión de la salud pública, creó un Sistema Nacional que se consolidó en los años 1970 y dio paso en la década de 1980 a un modelo de Atención Primaria basado en la prevención y no en la cura. En la década siguiente Cuba consolidó su capacidad como país formador de personal médico internacional otorgando becas a estudiantes extranjeros para aprender medicina en la recién inaugurada Escuela Latinoamericana de Medicina (1998). El gráfico 9 muestra el comportamiento de la cooperación cubana por sectores en los primeros 25 años de Revolución.

²⁴⁰ Ben Bella, expresidente argelino, le contó a Fidel sobre la situación de salud en la que se encontraba su pueblo, lo que llevó a Castro a atribuirle inmediatamente como misión y razón de ser del nuevo instituto la resolución de la crisis internacional en salud. En total 56 cubanos integraron la misión cubana de ayuda internacional en Argel que permaneció siete meses en el país árabe a costo del Gobierno cubano (*Argelia: 50 años de la primera misión médica cubana*, 25 de mayo, 2013).

Gráfico 9: Cooperación de Cuba con el resto del mundo (1963-1989)



Fuente: Elaboración propia a partir de Morales (2017, p. 14).

Como se observa, en este período el programa de becas para extranjeros supera al del número de colaboradores médicos. En octubre de 1961, Cuba recibía a los primeros 15 estudiantes guineanos para estudiar medicina. Otros miles seguirían su ejemplo en las décadas siguientes²⁴¹. En 2004, 17 700 estudiantes de 115 países estudiaban más de 30 carreras en Cuba (De Vos et al., 2007, p. 772). En estos primeros veinticinco años de Gobierno socialista, el país contribuyó a la construcción de escuelas de medicina en África, lo que explica el tamaño de esta contribución monetaria comparado con los sectores de salud y educación. Los países beneficiarios de esta iniciativa fueron: Yemen (1976), Guyana (1984), Etiopía (1984), Uganda (1986) y Ghana (1991)²⁴² (Kirk & Erisman, 2009; De Vos et al., 2007).

En la década de 1990, después de la caída del campo socialista aparece la Asistencia Técnica Compensada o Contrato Directo que le permitía al país cubrir sus misiones internacionales

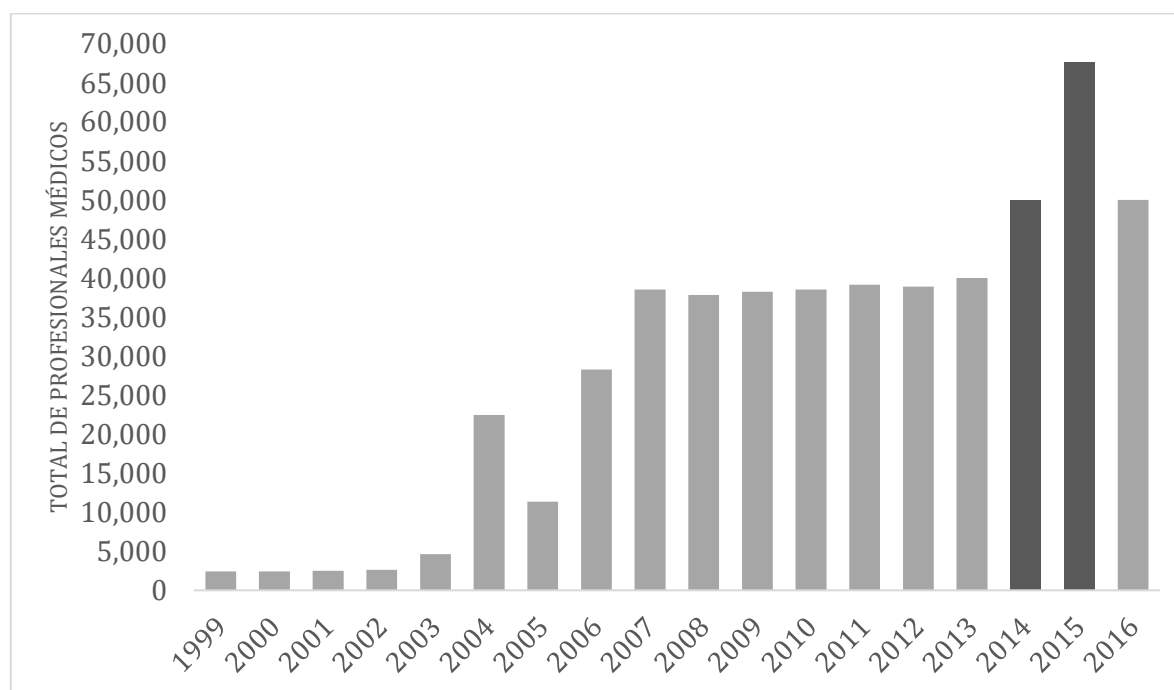
²⁴¹ En 2014 Cuba fue el único país que registró cooperación con todas las naciones del Caribe no Iberoamericano, lo que la SEGIB (2015) relaciona con la política de becas que la isla mantiene con la región. Esta actividad representó el 61,8 % del total de actividades ejecutadas, por encima incluso del sector de la salud. Además de los programas de becas, este porcentaje se justifica con la participación en los programas de alfabetización ¡Yo sí puedo!

²⁴² En la década de 2000 se crearon escuelas en Gambia (2000), Guinea Ecuatorial (2000), Haití (2001) Guinea Bissau (2004) y Timor Oriental (2005).

sin que ello representara una pérdida económica importante. En esta época aparece el Programa Integral de Salud (PIS) (1998) promovido también por Fidel Castro y exportado primero a América Latina y el Caribe y luego a África y el Pacífico. En la mayoría de los casos, la carga financiera de los salarios y el equipamiento médico del PIS fue asumida por Cuba. Las excepciones son las iniciativas triangulares con participación de la OMS. En esta cooperación triangular, Cuba suministra los recursos humanos, mientras que un tercer país garantiza los recursos financieros necesarios (De Vos et al., 2007). A partir de 1999, con el inicio de la cooperación con Venezuela, el internacionalismo cubano se reanima y surgen los programas Especiales de colaboración gracias al financiamiento bolivariano.

A lo largo de un período de cuatro décadas, Cuba envió 67,000 trabajadores de salud a 94 países, es decir un total aproximado de 134,000 trabajadores del sector de la salud al año (De Vos et al., 2007, p. 764) que suman, a su vez, más de un millón de cubanos que han participado en misiones en el exterior desde la década de 1960 hasta el 2016 (Morales, 2017).

Gráfico 10: Total de profesionales médicos cubanos en misión internacionalista (1999-2016)

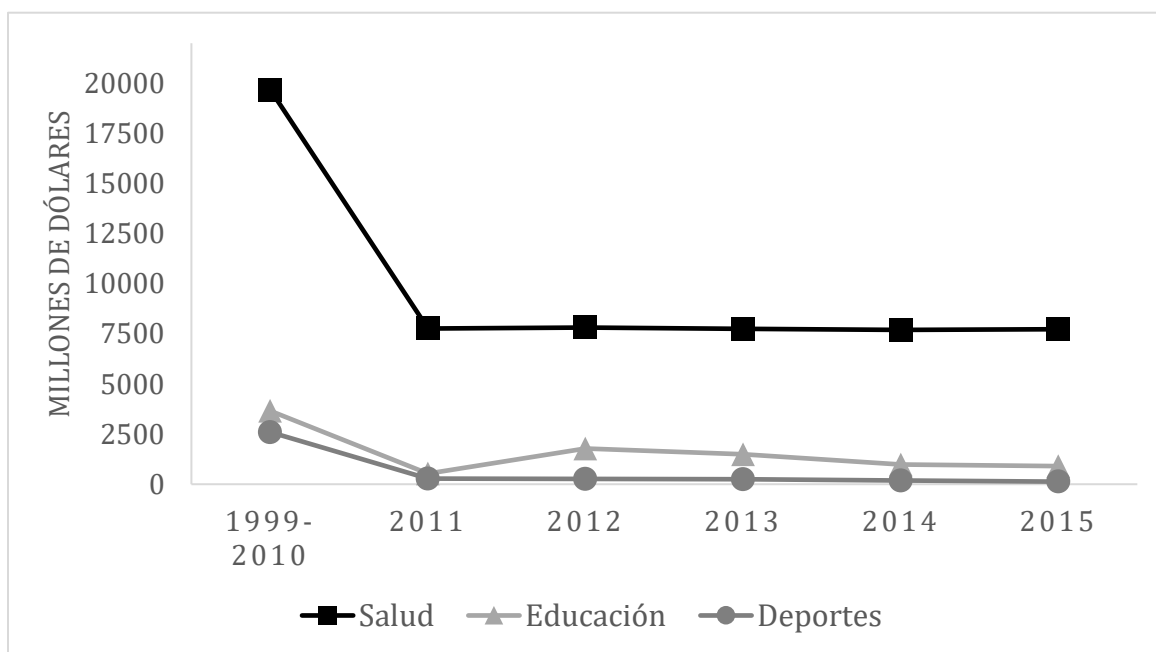


Fuente: Elaboración propia a partir de Morales (2017).

Se aprecia un crecimiento exponencial de la participación de cubanos en misiones internacionales a partir del 2005. Del 2001 al 2010, más de 27,000 profesionales realizaron

misiones en Venezuela (Morales, 2017). Solamente la Misión Barrio Adentro movilizó a más de 20,000 médicos en los sectores de oftalmología, estomatología y medicina general. A partir de 2008, el esquema de venta del Convenio Integral de Cooperación Cuba-Venezuela fue modificado facturándose solo a corto plazo, cuyos montos fueron objeto de compensación trimestral junto con los servicios médicos de la Misión Barrio Adentro II (PDVSA, 2016; De Vos et al., 2007).

Gráfico 11: Valorización de la cooperación cubana ofertada (1999-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de Morales (2017).

En definitiva, más allá de la solidaridad y el humanismo esgrimidos por el discurso oficial cubano, en este caso la retribución económica (o en petróleo) fue un aliciente importante en la firma de acuerdos. Debemos apuntar que dado el contexto económico depauperado como consecuencia del Período Especial²⁴³, es comprensible que el Gobierno cubano persiga

²⁴³ En julio de 1990, Fidel anunció que habría una modificación del plan permanente de defensa nacional para el tiempo de guerra, denominado “período especial”, pero que en su lugar se aplicaría en tiempo de paz, con modificaciones importantes. La caída de la Unión Soviética, el final del comercio soviético con la isla y de toda la cooperación para el desarrollo, la inversión y los acuerdos de crédito fue un duro golpe para la Cuba revolucionaria. La economía se contrajo entre 35 % y 50 % entre 1989 y 1993. Las exportaciones sufrieron tremendamente, pues antes del fin de las relaciones, la Unión Soviética compraba 63 % de la producción cubana de azúcar (la principal exportación del país), el 73 % de su níquel, el 95 % de sus cítricos, y el 100 % de sus componentes eléctricos. También las importaciones se vieron afectadas pues la Unión Soviética proporcionaba el 63 % de las importaciones de alimentos cubanos, el 80 % de su maquinaria y equipo, el 98 % de lo que el

intereses económicos²⁴⁴. Ahora bien, esto solo fue posible por la simpatía ideológica entre las élites políticas de Cuba y Venezuela, pues si solo se tratara de decisiones racionales el país podía haber recurrido a otros países en desarrollo o desarrollados con mayor solvencia económica y capacidad para retribuir los servicios médicos ofertados.

El cambio en la configuración institucional de la cooperación cubana analizado en el capítulo 4, lleva a considerar incluso que, si bien la motivación económica tuvo cabida en un contexto de semejanza ideológica con Venezuela, la firma de acuerdos con países del Medio Oriente a partir de 2009, respondieron a la ventaja competitiva y el valor agregado que Cuba identificó en este tipo de acuerdos. Otro ejemplo que refuerza esta interpretación es la creación, en el 2013, del programa *Mais Médicos* entre Cuba y Brasil durante el mandato de Dilma Rousseff, con el apoyo de la OPS/OMS. Otro acuerdo que le reportó importantes ingresos a la economía cubana.

Sobre la estabilidad de la agencia en la selección del sector emblemático, en Venezuela tres presidentes han proyectado doctrinas de influencia regional alrededor del petróleo: Rómulo Betancourt (1959-1964), Carlos Andrés Pérez (1974-1979) y Hugo Chávez (1999-2013). Sin embargo, sus sucesores se han visto obligados a limitar el alcance de los objetivos nacionales en la política internacional (Romero & Mijares, 2016, p. 165).

Como miembro fundador de la OPEP, Venezuela logró estabilizar sus propios ingresos petroleros a largo plazo. Tras el aumento de los precios del crudo en 1973-1974, el país se percibió como una potencia regional que podría usar su riqueza petrolera para influir en la región. Con el Acuerdo de Puerto Ordaz firmado en diciembre de 1974, Venezuela acordó entregar petróleo a seis países de América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) en condiciones financieras favorables. El Acuerdo de San José de 1980 integró a México como exportador de petróleo y expandió el uso de las ventas

país usaba para combustible y el 74 % de otros productos manufacturados. En resumen, Cuba perdió el 80 % de su capacidad de compra en el extranjero en un período muy corto de tiempo (Klepak, 2012, p. 57).

²⁴⁴ Económicamente, Cuba depende más de Venezuela. El comercio bilateral de bienes y servicios representó el 20,8 % del PIB cubano en 2012 mientras que para Venezuela fue solo del 4 %. Políticamente, este último es más dependiente de Cuba, no solo por los médicos, maestros y otros profesionales que trabajan en misiones sociales que sostienen la popularidad del Gobierno, sino también para los asesores militares y de inteligencia que capacitan a los servicios de seguridad venezolanos y monitorean la disidencia y las conspiraciones contra el Gobierno de Nicolás Maduro (Piccone & Trinkunas, 2014, p. 1).

de petróleo a Barbados, Belice, República Dominicana, Haití y Jamaica, además de los países suscritos a Puerto Ordaz (Briceño-Ruiz & Morales, 2017; SELA, 2015).

Durante el Gobierno de Carlos Andrés Pérez se puso en marcha un plan bajo el lema “democracia con energía” (CIDOB, s.f.), que contemplaba la nacionalización del petróleo como pieza clave. Después de la aprobación de la ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos en 1975, se fundó la empresa estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) que a partir de ese momento se reservó los derechos de exploración y explotación de los yacimientos en el país. Hugo Chávez fue heredero de un país con una tradición energética consolidada que puso al servicio de América Latina dando continuidad a los principios socialistas solidarios.

Venezuela otorga facilidades de pago y financiación de la factura petrolera y emplea estos recursos para financiar proyectos sociales de desarrollo (Ojeda, 2010b, p. 173). El país recibe de sus socios receptores pagos en especie como compensación de la factura petrolera (PDVSA, 2011, p. 170). La Misión Milagro²⁴⁵ y el Programa ¡Yo sí Puedo! son dos de los proyectos más importantes que, dado su éxito nacional, se extendieron al resto de países ALBA.

Para Colombia la década de 1980 fue crucial a nivel político, pues de manera paulatina se reconoce que la violencia del país tiene causas internas, objetivas y subjetivas y que no se trataba de una teoría complotista post-Guerra Fría dirigida por los cubanos para expandir su ideología por el continente (González, 2014). A partir de este momento, el problema de la paz y la violencia comienza a aparecer en las agendas presidenciales. Desde el Gobierno Belisario Betancur (1982-1986) hasta la llegada de Álvaro Uribe a Casa de Nariño, los presidentes avanzaron en una concepción de la paz más compleja y que requería del conjunto

²⁴⁵ La Misión Milagro liderada por los Gobiernos de Cuba y Venezuela tuvo como propósito brindar asistencia médica y quirúrgica a pacientes con distintas patologías oculares. El programa recibió su nombre de los dramáticos cambios logrados gracias a intervenciones quirúrgicas simples. En sus primeros seis meses, unos 19180 pacientes venezolanos fueron enviados a Cuba y se realizaron 18,745 intervenciones oftalmológicas. Hasta el 2014, 3,482,361 pacientes habían sido intervenidos quirúrgicamente, permitiéndoles recuperar y mejorar su capacidad visual. De esa cifra, 2,871,043 corresponden a pacientes de países de la ALBA (SELA, 2015, p. 20; De Vos et al., 2007, p. 771). El programa ¡Yo sí puedo!, por su parte había alfabetizado a más de 3,8 millones de personas hasta el 2014 (SELA, 2015, p. 20). Estos programas, sumados a las inversiones en desarrollo en los sectores económico y social, reafirman la importancia que el Gobierno de Venezuela le otorga a la capacidad material en la construcción de su discurso de cooperación.

de las acciones estatales, empezando por el fortalecimiento de la legitimidad institucional y de la organización política del país. En este contexto, Uribe recibió un país dispuesto a enfrentar un proceso de paz más profundo, lo que favoreció la “intervención por invitación”, parafraseando a Tickner (2007), de Estados Unidos y la ayuda internacional para acabar con el conflicto armado. Es evidente que existen matices de internacionalización del conflicto interno entre todos estos países, pero de manera general, se aprecia un marcado interés estatal en atraer la atención hacia el problema de la paz, el narcotráfico y el terrorismo.

El presidente Álvaro Uribe resume esta “intervención por invitación” cuando se refiere a las relaciones de su Gobierno con Washington:

Conozco al Presidente Bush cuando yo soy elegido Presidente de la República, él confió en nosotros y apostó por mi Gobierno, fue un gran colaborador para nosotros. Tomó decisiones importantes a favor nuestro, como aprobar el sistema de intercepción de vuelos ilegales que se implementó en su tiempo en Colombia. También aprobó que a Colombia se le vendieran municiones de precisión y todo ello ayudó a que nuestro Gobierno avanzara eficazmente. Luego, tras Bush, me tocó un periodo muy corto con el Presidente Obama, donde la colaboración siguió. Y con respecto al Presidente Clinton, desde que le conocí ha sido muy amigo nuestro, siempre lo ha sido de Colombia, y fue una persona muy generosa con las políticas que nuestro Gobierno implantó. (Uribe, 2014, citado por Angoso, 2014, p. 39)

Entre 2000 y 2006, Colombia recibió más de 4,000 millones de dólares en ayuda militar, económica y social estadounidense reafirmando así la aceptación de la primacía política, económica y militar de Estado Unidos (Tickner, 2007, p. 105). Desde una visión bastante simple y hasta reduccionista de la historia colombiana, lo que sigue a este proceso son grandes operaciones militares ejecutadas durante el segundo mandato de Uribe después de un primer ciclo dedicado a negociaciones con los paramilitares, la ejecución del Plan Colombia y el pilar de seguridad democrática al que da continuidad Santos²⁴⁶.

Uribe define este pilar como un valor para la práctica de la democracia, donde la clave principal es la confianza “cimentada sobre tres pilares: la seguridad, la promoción de la inversión y la política social. La seguridad y la promoción de la inversión como medios; y la

²⁴⁶ Para una lectura histórica profunda de la violencia y el conflicto armado en Colombia, cf. González (2014).

política social como fin y legitimador de las dos primeras” (Uribe, 2014, citado por Angoso, 2014, p. 34).

Desde el 2005, el país comienza a ser reconocido internacionalmente por su capacidad para reinventarse y salir de la crisis de inseguridad gracias a la ayuda de Washington. A partir de este año, aumenta la demanda de cooperación en seguridad, siendo los cuerpos policial y militar uno los principales recursos exportables del país (Tickner, 2016).

La construcción de una opinión internacional favorable a Colombia formó parte de la ayuda brindada por Estados Unidos sabiendo que ello le garantizaría un aliado en el continente. Conviene mencionar el impacto positivo del cambio en el contexto internacional hacia un ambiente más favorable a la integración regional y a la solución pacífica de los conflictos fronterizos. En el ámbito nacional, el presidente Santos mostró puntos de distancia con el esquema belicista de Uribe al reconocer la existencia de un conflicto armado interno vinculado a la estructura agraria, así como una posición más próxima a la salida negociada del conflicto armado (González, 2014, pp. 485, 488). Durante su mandato, Santos entendió la seguridad no solo como un problema militar sino también como “el despliegue de una presencia integral del Estado a través de las instituciones civiles, servicios básicos, infraestructura” (Ramírez, 2011, p. 92).

En este camino hacia la firma del acuerdo de paz se reforzó el discurso nacional y el reconocimiento internacional de la transición de un “país problema” a una “historia de éxito”²⁴⁷ (Tickner, 2016, p. 6). Así lo atestiguan la portada de la revista *Times* (2012) con el titular: “*The Colombian comeback*” y el número especial de la revista *Financial Times* con una entrevista a Santos, bajo el apelativo “*the peace maker*” en la que también se describe a su gabinete como un grupo de tecnócratas capaces²⁴⁸ (Rathbone, 2013). En 2005 la publicación *Foreign Policy and the Fund for Peace* colocaba a Colombia en el décimo cuarto lugar de las naciones en evidente riesgo de colapsar. En los años siguientes, el país fue mejorando su posición en la catalogación de esa revista descendiendo a los puestos vigésimo

²⁴⁷ Según cifras del Registro Único de Víctimas del conflicto armado en Colombia, entre 2003 y 2014 se redujo en un 5 % el número de eventos violentos en el país (Gobierno de Colombia, s.f.).

²⁴⁸ El original es como sigue: “*His cabinet, perhaps the most competent in South America, is stuffed with capable technocrats*”. Para consultar las portadas de ambos artículos cf. Anexo VI, La percepción internacional.

séptimo en 2006 y cuadragésimo sexto en 2011. Reflejo de esto es la recuperación del control militar del territorio bajo los Gobiernos de Pastrana, Uribe y durante el primero de Santos (González, 2014, p. 40).

Al respecto Juan Manuel Santos añadió:

Nuestros logros han sido posibles, en parte, gracias al Plan Colombia, posiblemente el plan bipartidista de política exterior de los Estados Unidos más exitoso de los últimos tiempos. Cuando se lanzó el Plan Colombia, nuestro país era considerado por muchos como una nación al borde de convertirse en un Estado fallido. Hoy —como la secretaria Clinton dijo recientemente, y lo reiteran muchos otros analistas— Colombia ha pasado de ser una fuente de peligro a convertirse en una fuente de inspiración y en un socio decisivo para afrontar los grandes asuntos que afectan el futuro de la humanidad. (Brown University, 2011, Abril 8)

Santos reconoce el papel de Estados Unidos en la transformación del país en una historia de éxito. Más importante aún, este reconocimiento a nivel internacional le otorga al país un estatus de “socio decisivo” por sus aportes al desarrollo. Es importante resaltar que estas palabras muestran las aspiraciones políticas y las expectativas internacionales de Colombia. Si bien, esto no se traduce de manera automática en la inserción internacional, sí influye en las acciones tomadas por el Gobierno, como el aumento del número de sedes consulares en el extranjero y la firma de acuerdos con los emergentes asiáticos. Estos comportamientos refuerzan las narrativas de “socio responsable y confiable” que el Gobierno de Santos busca canalizar (Bergamaschi, Tickner & Durán, 2017, p. 247).

La búsqueda de reconocimiento de los Estados gracias a su pericia en determinado sector, convierte al sector emblemático en un interés nacional en sí mismo. Según la propuesta de conceptualización de interés nacional, esto implica la orientación selectiva de la acción basada en el conocimiento²⁴⁹ que en este caso implica el dominio técnico de la actividad exportada. Esta búsqueda y refuerzo de capacidades lleva a los países a crear instituciones, firmar acuerdos y ampliar el alcance geopolítico de su cooperación.

²⁴⁹ Consultar la propuesta de concepto de interés nacional en el apartado 1.4 y la importancia del conocimiento en la propuesta de modelo integrador de la cooperación en el apartado 2.4.

Cuadro 13: Participación multilateral de Embrapa

EVENTOS Y PROYECTOS	RESULTADOS
Reunión ministerial de la OMC (2003, Cancún)	Prevención de los intentos de diluir el mandato de Doha.
XVIII Asamblea del Parlamento Latinoamericano (2012)	Aprobación de una Ley Marco de Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria. Reconocimiento internacional gracias a los programas de lucha contra el hambre y responsabilidad en el crecimiento de la agricultura en el continente latinoamericano.
OMC (2013, 2014)	Victoria contra Estados Unidos “en la diferencia sobre el algodón”. Victoria contra Estados Unidos en los exámenes administrativos antidumping sobre las importaciones de jugo de naranja.
Proyecto <i>Cotton-4</i> y <i>Cotton-4</i> +Togo	Desarrollado en Malawi, Mozambique, Angola, Mali, El Salvador, Perú, Paraguay, entre otros. Capacitación técnica de alrededor de 5,000 profesionales en tecnología para la producción de algodón.
<i>Rice Project</i> en Senegal	Inversión de 7 millones de dólares.
<i>Mais Alimentos África</i>	Promoción de la agricultura familiar.
<i>ProSavana, Purchase from Africans for Africa</i> (PAA-Africa)	Ejecución en cinco países africanos: Etiopía, Malawi, Mozambique, Níger y Senegal en dos fases (fase I entre 2012 y 2013 y fase II entre 2014 y 2016). Inversión de 4,5 millones de dólares.

Fuente: Elaboración propia a partir de Miranda, Gyor, & Veras (2017), IPEA (2016), Costa et al. (2014, p. 32), Organización Mundial del Comercio (2014, 2013), FAO (2013b), Valderrama (2013, p. 121) y MRE (2004b, p. 83).

En Brasil, la institución más importante en materia de cooperación técnica agrícola es Embrapa²⁵⁰. Desde su creación en 1973, esta empresa ha seguido un proceso de internacionalización y expansión de relaciones técnicas que, en asociación trilateral con

²⁵⁰ Además de Embrapa, que es principalmente la cara de Brasil en la cooperación agrícola, existen otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, de la sociedad civil y cooperativas involucradas en la cooperación. Se puede mencionar la Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural y del Servicio Nacional de Aprendizaje Rural. En su mayoría estas trabajan en asociación con Embrapa (Costa et al., 2014).

diferentes organismos multilaterales, le ha permitido al país posicionarse en el sector²⁵¹, ganar reconocimiento internacional e influir en deliberaciones internacionales.

Stuenkel (2013, p. 4) señala que muchos socios no pertenecientes al CAD son relativamente débiles en términos de capacidad institucional, conocimiento y experiencia en desarrollo y gobernanza del desarrollo. Sugiere que esto puede generar inseguridad y falta de voluntad para participar en foros regionales y mundiales de desarrollo. En el caso brasileño al contar con dichas capacidades, pero sobre todo, percibirse como que cuenta con ellas²⁵², ocurre lo contrario. Este conocimiento refuerza la voluntad para influir en el sistema.

La institucionalidad en el sector agrícola es también expresión de la relevancia que le otorga el Gobierno brasileño. Durante la presidencia de Lula da Silva se aprobó la Ley N° 11.346 de 15 de septiembre de 2006 que crea un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional-SISAN. Asimismo, a raíz de la expansión de la cooperación en agricultura, se crearon subsedes de Embrapa en África (2006) y en el continente americano²⁵³ (2010) (Leite, 2011).

Según los informes del IPEA (2017, pp. 26, 40), Embrapa fue el segundo donante más importante después de la ABC en el período 2011-2013, representando el 5,5 % del total de recursos conferidos por las agencias federales (11,6 millones de reales) y con un alcance de 49 países en América Latina, el Caribe y África. La contribución de la agricultura en Brasil representa aproximadamente el 25 % del PIB y el 42 % de la exportación (Almino & Moreira, 2017, p. 78). En el período 2007-2017, Embrapa realizó un gasto de 78 millones de dólares en proyectos internacionales.

²⁵¹ Para ampliar sobre los avances científico-tecnológicos de esta institución en los últimos cuarenta años, cf. Cremaq (2010).

²⁵² En el capítulo 4 se vio que desde el punto de vista institucional Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba presentan debilidades en el diseño y planificación de la cooperación. Asimismo, observamos que esto no es un impedimento para la práctica cooperativa, pues las lagunas en el diseño se remplazan con un discurso autolegitimador basado en las características compartidas del Sur Global.

²⁵³ En el 2014, la inversión en agricultura que realizó Brasil en Iberoamérica representó el 22,3 % del total de sectores en los que el país se involucró. El segundo sector de actividad más importante fue el de la salud que agrupó el 20,5 % de las acciones (SEGIB, 2015, p. 119).

En el caso de Venezuela, el programa emblemático también implica una orientación selectiva de la política exterior que se refuerza con la creación de organizaciones como la ALBA, Petrocaribe y demás mecanismos para coordinar la cooperación energética en la región.

Durante el mandato de Hugo Chávez el país suscribió 5,000 acuerdos de este tipo y llegó a realizar en su punto álgido un esfuerzo de ayuda equivalente al 1,9 % de su PIB (ECOSOC, 2008). Entre los acuerdos más importantes están el Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas, el Convenio Integral de Cooperación y el Convenio de Cooperación Energética de Petrocaribe. La mayoría de estos establecen “un precio de venta al valor de mercado, términos de pago entre 30 y 90 días para una porción significativa de cada embarque y una porción remanente a largo plazo, a ser pagada entre 15 y 25 años” (PDVSA, 2011, p. 18). Como se declara en el documento “Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019”, el país busca consolidar su cooperación solidaria “sin pretensiones hegemónicas y bajo el principio de autodeterminación de los pueblos” (Comando de Campaña Carabobo, 2012, p. 23).

Para Colombia su posicionamiento en las dinámicas y temáticas mundiales supone presentar al país como un socio experimentado en materia de paz y seguridad. En este afán de proyección y mejora del estatus internacional la APC-Colombia creó diferentes programas dirigidos a todas las áreas geográficas. Destacan aquí las Comixtas (2012, 2013, 2014) firmadas con Gobiernos de América Latina, la Estrategia de Cooperación con el Caribe bajo principios declarados de equidad, confianza y trabajo colaborativo, la estrategia Mesoamérica con el fin de contribuir mediante acciones de CSS al desarrollo económico y social de los países de esta área y la Estrategia Eurasia dirigida a los países con los que Colombia venía efectuando iniciativas de diálogo de CSS. El país registró un total de 4500 personas de la sociedad civil beneficiadas en temas de desarrollo social gracias a la cooperación técnica colombiana, 3100 funcionarios formados en alrededor de 220 instituciones en el período 2010-2013, para un total de 136 iniciativas de cooperación. Entre 2010 y 2015, período en el que Colombia dedicó mayores esfuerzos a la sistematización de la cooperación, se registraron 29 603 personas capacitadas en materia policial y militar en 63 países. Entre 2005 y 2013 las Fuerzas Armadas ofrecieron formación a 17 352 personas de 47 países (Tickner, 2016, p. 19). Las acciones de cooperación se acompañaron de un aumento

de los recursos del FOCAI desde el año 2007, pasando de 410,000 a 1,1 millones de dólares en 2011 (Nivia-Ruiz, 2015), llegando a 11 millones de dólares en 2013. Sin embargo, desde 2014 los fondos del FOCAI se han visto recortados.

En general, en todos los casos se observa que los programas emblemáticos son considerados áreas estratégicas de la cooperación. Para Colombia se trata de una diplomacia para la seguridad que tiene como objetivos posicionar al país como líder y referente hemisférico y global de la cooperación en la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico, aumentar su incidencia multilateral, fomentar la industria nacional de defensa, promover la legitimidad de los militares y la policía mediante el respeto a los derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario (Ministerio de Defensa, s.f., pp. 3-4, citado por Tickner, 2016, p. 12). Brasil considera la seguridad alimentaria, la producción agrícola, la ciencia y la tecnología como áreas estratégicas (Ratton, Morosini, & Ramos, 2017). El país se percibe como el único del cinturón tropical del mundo que ha sido capaz de conquistar la posición de potencia agrícola (Almino & Moreira, 2017, p. 77) desarrollando su capacidad para producir alimentos y realizar una explotación sostenible y racional de sus recursos.

Para Venezuela, el fomento de los programas de cooperación energética es parte del proceso de internacionalización de los hidrocarburos con miras a la diversificación de los mercados (República Bolivariana de Venezuela, 2001, p. 44). Para el país, el incremento de las asociaciones estratégicas significa la ampliación del valor de sus exportaciones energéticas (República Bolivariana de Venezuela, 2001, p. 158) lo que resulta en la mejora de su posicionamiento en la economía internacional.

En el caso cubano, el desarrollo de una diplomacia médica (Escudeiro de Vasconcelos, 2016; Huish, 2014; Kirk & Erisman, 2009; Feinsilver, 2008, 2006; Hammett, s.f.) por razones humanitarias y estratégicas se ha expandido desde el desastre y la ayuda de emergencia hasta la provisión de atención médica especializada y formación docente. El suministro de asistencia médica a países en desarrollo ha sido crucial en las relaciones internacionales que Cuba establece. Los programas emblemáticos se han visto reforzados de manera positiva a lo largo de los años de Revolución socialista y han contribuido a reforzar la autoestima de

los Gobiernos, gracias al reconocimiento de las instituciones multilaterales que da legitimidad al conocimiento y a las buenas prácticas.

5.3 La ayuda humanitaria

Ramos (2011, p. 26) describe como primer acto solidario del Gobierno cubano el que tuvo lugar en 1959, cuatro meses después del triunfo de la Revolución, durante la visita del entonces primer ministro Fidel Castro a la localidad campesina de Tacuarembó en Uruguay. Castro, antes de continuar con su periplo por los países sudamericanos, se desplazó expresamente a esta zona cuando conoció el impacto de las inundaciones y ordenó la donación de 20,000 pesos a los campesinos uruguayos a nombre de la Reforma Agraria cubana.

En 1960 ocurrió de manera similar, pero esta vez el pueblo cubano se involucró en las labores de ayuda humanitaria, acto que Fidel resaltó en numerosas ocasiones y que reforzó la autopercepción del país de poder hacer grandes cosas con pocos recursos. El Ministerio de Relaciones Exteriores realizó un llamamiento internacional de ayuda humanitaria después del terrible terremoto de Valdivia en Chile, el más potente registrado instrumentalmente en la historia de la humanidad, seguido de maremotos y erupciones volcánicas que se sucedieron en el lapso de una semana. Cuba respondió con el envío de ropa, medicinas y alimentos por valor de un millón de pesos, además de una brigada médica bajo la dirección del doctor Oscar Fernández Mell (Ramos, 2011, p. 31). En esa época Fidel enunció, refiriéndose a la solidaridad cubana y su impacto:

[...] el hecho de que la solidaridad fructifique y germine en todos los pueblos hermanos de este continente es una garantía más, y es un arma más contra la que tendrán que enfrentarse los enemigos de Cuba; la solidaridad es un poderoso sentimiento al que tendrán que desafiar los enemigos de Cuba. (Castro, 1960)

Esta frase resalta el marcado carácter antimperialista que tiene la solidaridad que practica el país y la impronta de este valor en la construcción identitaria estatal. Pero, ¿este mecanismo se reproduce en el resto de los países estudiados?, ¿la ayuda humanitaria se ejecuta por los mismos motivos? Antes de continuar con el análisis habría que definir la ayuda humanitaria. La SEGIB (2008, p. 132) “la conceptualiza como una ayuda alimentaria de emergencia o de

cualquier tipo frente a catástrofes y a la reconstrucción de infraestructuras o restablecimiento de servicios esenciales para facilitar la vuelta a condiciones de vida normales”. Esta ayuda supone el apoyo en efectivo o en especie para salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener y proteger la dignidad humana durante y después de las emergencias (ECOSOC, 2009). Para la Oxfam (s.f.), es una respuesta ante situaciones en las que la seguridad, los derechos y el bienestar de determinadas comunidades, grupos o colectivos están en riesgo. Este tipo de ayuda puede ser económica, social, logística o moral. Las situaciones que originan una crisis humanitaria pueden ser básicamente de dos tipos: aquellas que han sido causadas por la naturaleza, por ejemplo, desastres ambientales, inundaciones, seísmos, sequías, crisis alimentarias, entre otras; y las que han sido provocadas por la acción humana, como es el caso de las guerras, los conflictos bélicos, la persecución, entre otros.

Si en este proceso de donación no caben condicionalidades políticas o económicas y se rige por normas internacionales bien establecidas, habría que pensar que todos los países aquí analizados se ajustan al criterio de países solidarios pero que, aun así, dicha solidaridad tiene en su base motivaciones distintas. El patrón de internacionalismo humano se define como una combinación de valores cosmopolitas, intereses a largo plazo y proyección internacional de un Estado. Las normas cosmopolitas vinculan el interés nacional con el universalismo a medida que construyen la interdependencia moral y estratégica. La socialización moral se expande del ámbito nacional al internacional, a medida que los marcadores universales de la capacidad humana y la vulnerabilidad trascienden significantes limitados, como el lenguaje y el parentesco (Brysk, 2009, p. 35).

En esta sección se analizan las acciones en respuesta a desastres naturales y crisis sanitarias y las operaciones de paz en el contexto de misiones internacionales en las que han participado los cuatro donantes. Dentro de la corriente teórica que guía la tesis, autores como Tannenwald (1999), Finnemore (1996b) y Price (1997) han estudiado principalmente la influencia de las normas en las intervenciones humanitarias en situaciones de conflicto. Este tipo de investigaciones cuestiona los intereses que persiguen los Estados cuando intervienen.

Siguiendo a Finnemore (1996b), se argumenta que el patrón de intervención humanitaria no puede entenderse aislado del contexto normativo cambiante en el que ocurre y, junto a las identidades da forma al interés. Como veremos, los donantes esperan reconocimiento público

por sus acciones humanitarias como expresión de gratificación y búsqueda de prestigio internacional (Adloff, 2016, p. 47) y estatus (ver la conceptualización de los valores propuesta en el apartado 1.4).

Tan pronto como se considera la cuestión del significado para los actores, está el problema del significado “real” en oposición a las racionalizaciones construidas, en este caso las del investigador en oposición a las de las élites políticas de los países estudiados. Como plantea Godbout (2000, p. 15) en su estudio sobre el acto de donar entre las personas, no se trata de negar que, por ejemplo, las personas a veces mienten o construyen justificaciones que no se corresponden con la realidad o la verdadera motivación de sus acciones. Ciertamente es que a veces se da para recibir –porque existe una norma del don– o se da para dominar al otro y no se reconoce. Entonces, cómo lograr una discriminación entre el “debería ser” y “lo que es”. Para intentar capturar estos matices, se incluye la percepción que tienen los receptores de la ayuda a través de las referencias en la prensa, de manera que pueda reconstruirse la percepción social del acto de donar. En este proceso de búsqueda de información en ambos lados del acto, se entiende la donación como una relación y no como un gesto aislado. En la donación, uno gana a condición de no estar interesado en ganar, de no adoptar el esquema del interés individual, de no calcular. Para desarrollar una reputación altruista hay que serlo realmente por varias razones: la satisfacción debe ser intrínseca al acto en sí y quien da debe inspirar confianza (Godbout, 2000, p. 168).

La ayuda humanitaria tiene sus raíces históricas en la AOD y sus principios están reflejados en resoluciones e instrumentos jurídicos de las Naciones Unidas²⁵⁴ (Resolución 46/182, Resolución 58/114 y los cuatro convenios de Ginebra de 1949). En resumen, la ayuda tiene que responder a los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia. Este origen invita al cuestionamiento de las intervenciones en el marco de procesos de colonización del siglo XIX donde el núcleo de la misión humanitaria era crear una humanidad donde antes no existía. En el siglo XX el multilateralismo resultó ser una ventaja para los Estados pues la intervención militar humanitaria debía ser multilateral para tener legitimidad,

²⁵⁴ La OCHA es la institución encargada de reunir a los agentes para intervenir en situaciones de emergencia. Además de este organismo, el PNUD, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Programa Mundial de Alimentos y la OMS prestan ayuda en situaciones de crisis humanitaria.

aumentando así la transparencia de las acciones estatales (Finnemore, 1996b) y la presión normativa internacional para que la ayuda se hiciera de determinada manera. A pesar del aparente monopolio de los donantes del CAD sobre la acción humanitaria internacional, una cantidad importante de donantes no pertenecientes al CAD han participado en esas acciones durante muchos años. Entre 1999 y 2004 el aporte de los donantes del Sur a la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), representó entre el 1 % y el 12 % del total de la ayuda humanitaria, siendo Arabia Saudí particularmente prominente gracias al aporte de 657 millones de dólares a los territorios palestinos (Harmer & Cotterrell, 2005, pp. 7, 16).

De manera general, los países en desarrollo participan en acciones humanitarias siguiendo motivaciones políticas, ideológicas, económicas, de seguridad, el deseo de influir en el regionalismo, la solidaridad, la humanidad y la religión. Así mismo, los principios del MNOAL, la solidaridad con los países vecinos y las preocupaciones sobre la seguridad regional, constituyen factores importantes para colaborar en escenarios de crisis (Harmer & Cotterrell, 2005, pp. 11-14). En los cuatro casos estudiados, además de estos *drivers*, se observa que la cultura institucional y las identidades estatales condicionan el tipo de acción humanitaria realizada y el rol asumido²⁵⁵, principalmente el de líder y promotor de valores universales.

Cuba es ejemplo de liderazgo en lo que respecta a la ayuda de emergencia y a la prevención de desastres. El ciclón Flora que afectó en 1963 la región oriental del país y causó la muerte de más de 1150 personas (González, 2018), marcó un antes y un después en la historia de la Protección Civil cubana. Después de este evento, se institucionalizó un sistema de Protección Civil²⁵⁶ y alerta temprana anticiclónica que le ha valido al país el reconocimiento internacional (Ravsberg, 2016) y más importante aún, salvar vidas humanas en los múltiples

²⁵⁵ Cabe recordar que el rol asumido se construye de acuerdo con las expectativas del rol social. Es decir, la comunidad internacional esperará que determinadas acciones sean realizadas en función de la categorización social del actor –si este se considera y es considerado como líder, PRM, emergente, Estado frágil, etc.

²⁵⁶ En 1966 se aprobó la Ley 11/94 que creó la Defensa Civil. Esta Ley tuvo en cuenta los resultados del estudio de impacto del ciclón Flora en la región Oriental del país. En 1977 se aprobó la Ley 13/16 que perfeccionó el sistema de defensa civil y tenía en cuenta la nueva división político administrativa del país. En 1994 se aprobó la Ley 75 de Defensa Nacional, que en su capítulo 14 refuerza los principios y la voluntad del Estado para mantener un sistema de defensa civil perfeccionado. En 1997 se aprueba el Decreto Ley 170 del Sistema de Medidas de la Defensa Civil que define la reducción de desastres con un conjunto de medidas de respuestas y preparativas (Mesa Redonda, 2017).

eventos meteorológicos que ha enfrentado. La situación geográfica juega un papel importante, pero este factor no es determinante para el desarrollo de un sistema de protección civil. Si fuese así, habría que esperar que todas las islas del Caribe contaran con uno. Este comportamiento se explica mejor por la voluntad política y el conocimiento que poseen las élites sobre los valores universales. Estas normas se aceptan y se internalizan a medida que se clarifican y adquieren un estatus histórico, se enmarcan para encajar con las ideologías prevalecientes de la modernidad liberal y se conectan con el conjunto de valores afectivos humanitarios de amenazas físicas que sufren las víctimas (Brysk, 2009, p. 35).

Cuba no solo reacciona con celeridad ante situaciones de emergencia, tiene también una gran capacidad de convocatoria internacional legitimada por colaboración triangular con instituciones como la OMS y la OPS. En 1970, con motivo del terremoto del Callejón de Huailas en Perú, el representante de Cuba ante la ONU pidió audiencia al secretario general U Thant para solicitar ayuda internacional a la población afectada por el terremoto. Esta petición logró la aprobación de un fondo de emergencia por valor de 200 millones de dólares para asistir de urgencia a Perú (Ramos, 2011, p. 112). Algo similar ocurrió en 1985 con el llamado del ministro de Relaciones Exteriores cubano a los países acreedores para que cancelaran la deuda externa mexicana permitiéndole al país destinar más fondos a la reconstrucción de la Ciudad de México por los estragos causados por el terremoto de septiembre de ese mismo año. La misma petición se realizó para Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador después del paso del huracán Mitch por Centroamérica (Ramos, 2011, pp. 137, 198). En este contexto de importantes afectaciones en la región, Cuba reconoció que su aporte material era modesto, pero el valor residía en el “estímulo para todos los que puedan contribuir a la reconstrucción y al desarrollo” (*Graves consecuencias ha traído Mitch para Centroamérica*, 5 de noviembre, 1998, p. 1). Aquí se manifiesta la paradoja planteada por Gouldner (1973, p. 277): “la donación que más retribuye es la donación gratuita, hecha incondicionalmente. Porque lo que se da realmente gratis toca profundamente a los hombres y los endeuda particularmente con sus benefactores”²⁵⁷.

²⁵⁷ Para ampliar sobre la participación de Cuba en proyectos de ayuda humanitaria, cf. Anexo VII, Ayuda humanitaria cubana en el período 1959-2015.

En agosto de 2005, el Gobierno creó la brigada médica Henry Reeve integrada por 1 586 profesionales de la salud para brindar ayuda a la población afectada por el huracán Katrina en Nueva Orleans, Estados Unidos. Aunque el ofrecimiento de ayuda fue rechazado por el Gobierno estadounidense, la brigada se mantuvo activa convirtiéndose en un grupo altamente capacitado para brindar servicios de emergencia y atención primaria ante desastres²⁵⁸. El discurso oficial en este tipo de situaciones, similar al de la ayuda prestada en 1972 a la Nicaragua de Anastasio Somoza, presume de ser ejemplo de la solidaridad cubana con todo país necesitado, sin que medien creencias ideológicas.

(...) nunca hemos hecho algo para que se nos reconozca o se nos dé las gracias, así hemos actuado no una vez, sino montones de veces. Estaba Somoza en Nicaragua cuando aquel terremoto tremendo que destruyó la ciudad, de las primeras cosas que llegaron allí fueron hospitales de campaña y médicos cubanos. No tenía relaciones con Perú, y otros muchos países, y eso no ha sido obstáculo, de inmediato los hemos apoyado. (Consejo de Estado, 2005)

Sin embargo, en esta tesis argumentamos que además del discurso solidario, reflejo de la identidad de la Revolución cubana, esta respuesta constituye una herramienta contrahegemónica que permite reforzar la autoestima nacional y la percepción de contar con las capacidades necesarias para valerse por sí mismos ante situaciones de crisis e incluso para ayudar a otros. Esta actitud ha llevado al Gobierno cubano a rechazar en algunas ocasiones la ayuda internacional. Es el caso del intento de donación de Estados Unidos a La Habana de 50,000 dólares para paliar las pérdidas por valor de 1,4 millones de dólares provocadas por el ciclón Dennis en el año 2005 (Serrano, 2005). Esta actitud, presentada con claridad por Fidel Castro (1963, citado por Ramos, 2011, p. 56) –“el país se levantará de este revés [el ciclón Flora] con más fuerza y pujanza aún. Porque ante la adversidad se crece siempre nuestro pueblo heroico y revolucionario”– queda relegada cuando la ayuda proviene de países que simpatizan con la ideología y la política cubanas, como son Venezuela y Rusia. Ambas naciones reaccionan con celeridad cuando la Isla se ve afectada por eventos

²⁵⁸ En el período 2005-2015 el contingente participó en 17 misiones de emergencia en 15 países, entre ellas destaca la ayuda a Pakistán después del terremoto de 2005. El personal médico cubano intervino durante seis meses y una vez finalizada la misión donó los 32 hospitales de campaña equipados y el Gobierno cubano ofreció 1,000 becas para estudiar medicina en Cuba (Kirk & Erisman, 2009).

naturales²⁵⁹ y esta ayuda es visibilizada y politizada en los medios de prensa nacionales. Ello permite corroborar que la ayuda humanitaria ofrecida para paliar los desastres causados por eventos naturales constituye una herramienta política contrahegemónica del Gobierno cubano.

Ahora bien, ¿estas acciones repercuten en la estructura? La Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba protestó, a través de una declaración oficial emitida el 11 de marzo de 2010, por la poca visibilidad que la prensa internacional le dio a la ayuda que el país ofreció en Haití antes y después del terremoto de 2010. Las élites políticas cubanas denuncian en la mayoría de las presentaciones en foros internacionales lo que llaman una “guerra mediática” y dedican grandes esfuerzos a través de sus sedes consulares en el mundo para transformar lo que se considera “una (...) escalada subversiva, con amplia cobertura mediática” que “no respeta principio ético alguno” (Rodríguez, 2010). Richard Got, ex editor del periódico *The Guardian* y especialista en América Latina, explica que los medios de comunicación occidentales están programados para ser indiferentes a la ayuda que proviene de lugares inesperados. En el caso haitiano, no solo se ignoró la contribución cubana, sino también los esfuerzos realizados por otros países latinoamericanos. Los equipos médicos cubanos están fuera de este círculo predominantemente occidental de recursos humanitarios por lo que solo es probable que reciban atención de los medios de comunicación latinoamericanos y en español (Mawdsley, 2012, p. 10).

Cuando Cuba participa en estas acciones de ayuda humanitaria está aceptando normas legales fundamentales o aquellas normas particularmente apreciadas por los Estados más poderosos para no correr el riesgo de ser calificado como un Estado “deshonesto” (Hurrell, 2004, p. 41), sino como un buen ciudadano internacional; sin embargo, no consigue obtener toda la visibilidad esperada y sus acciones no alcanzan mayor repercusión en la comunidad

²⁵⁹ Los primeros aviones que llegaron a Cuba después de los ciclones de septiembre de 2008 fueron rusos. Moscú, junto a China, Vietnam y Venezuela otorgaron créditos blandos por 1,000 millones de dólares para contrarrestar los efectos del desastre (Ravsberg, 2008). Después del paso del huracán Sandy en 2012, Haití y Cuba recibieron 646 toneladas de ayuda humanitaria de Venezuela y dos *payloaders* (*Venezuela envía hoy 646 toneladas de ayuda humanitaria a Cuba y Haití*, 27 de octubre, 2012). Así mismo los rusos enviaron un avión con 32 t de ayuda (Francisco, 2012). Como símbolo de solidaridad y de buenas relaciones bilaterales entre ambos países, en el 2010 Rusia envió más de 25.500 toneladas de trigo de ayuda humanitaria que desembarcaron por el puerto cubano de Cienfuegos, en el centro de la Isla (*Llega a Cuba barco ruso con más de 25.500 toneladas de trigo*, 22 de marzo, 2010).

internacional. La importancia que las élites políticas cubanas le conceden a la reputación social hace que sean más vulnerables a las acusaciones externas (Risse-Kappen & Ropp, 2013). Este tipo de reacciones lleva a Cuba a persistir en su intento de obtener visibilidad y mantener la influencia moral²⁶⁰ y el estatus que sí se le reconoce. Este comportamiento demuestra que, las sociedades pequeñas y relativamente consensuales están posicionadas estructuralmente para prestar atención a los argumentos de principios, mientras que los Estados altamente globalizados y democráticos están vinculados a comunidades de interés universalistas (Brysk, 2009, p. 40) y tienen más posibilidades de promover cambios en el sistema internacional. En este esfuerzo por mantener la influencia moral, la donación gratuita es una de las mejores estrategias por las que apuesta el Gobierno cubano.

Brasil por su parte, muestra gran liderazgo e implicación ante crisis internacionales de salud, así como en escenarios de reconstrucción y rehabilitación posconflicto cuando ello implica actuar de acuerdo con normas e instituciones multilaterales legítimas (Hirst & Soares de Lima, 2015, p. 146). En 2009, durante la epidemia de dengue en Bolivia, el país donó 100,000 dólares al Fondo Central de Respuestas a Emergencias de las Naciones Unidas, además de 10,7 t de sustancias para repeler mosquitos por valor de 120,000 dólares y la transferencia de tecnología para la producción local de repelentes (SEGIB, 2010, pp. 61-62). Ese mismo año Brasil brindó ayuda humanitaria a Palestina, Cuba, Haití y Honduras. Una de las principales batallas ganadas por Brasil fue la firma de la Declaración de Doha sobre la propiedad intelectual que permitió, en el marco de la cooperación con los BRICS, salvar millones de vidas de africanos con VIH (cf. capítulo 3). Asimismo, Brasil y Cuba respondieron al llamado de la OMS para producir 20 millones de vacunas a precio de coste (1 dólar) durante la crisis de meningitis en África Subsahariana en el 2006 (Grog, 2010). Este tipo de ayuda, canalizada a través de instituciones multilaterales y organismos regionales, tiene mayor peso en el presupuesto brasileño que la ayuda humanitaria ante situaciones de desastre natural. Para Brasil, la cooperación triangular constituye una táctica específica de autopromoción dentro

²⁶⁰ Fidel Castro (2005), refiriéndose a la influencia moral en el contexto de la ayuda ofrecida y rechazada por Estados Unidos después del paso del huracán Katrina, dijo: “Tenemos la esperanza, ya que hoy se ve otro cambio, la propia secretaria de Estado dice que aceptarían cualquier ayuda. Esto significa que si viene de Marte la ayuda la recibirían; pero no es de Marte, es de una isleta que está aquí, a unos minutos de aquel lugar, y que tiene un derecho moral de hablar de la posibilidad de enviar médicos, es algo ya reconocido por el mundo”. Castro eleva la influencia moral a la categoría de derecho, un derecho que el país se ha ganado gracias a la legitimidad que le otorga el sistema internacional a través del reconocimiento que hace de su ayuda humanitaria.

de una estrategia más amplia de relaciones exteriores. La promoción de la cooperación triangular ayuda a consolidar el lugar de Brasil como un país central para el Sur en el ámbito multilateral y lo hace más visible a los socios del Norte y los países receptores (Abdenur, 2007). En este tipo de intervenciones, Brasil se proyecta principalmente en la región latinoamericana, enviando donaciones a países afectados por inundaciones, sequías, tormentas tropicales, ciclones y terremotos.

En el período 2005-2009 la región²⁶¹ recibió 107,8 millones de reales en concepto de ayuda humanitaria, seguida de Asia (23,2 millones de reales) y África (10,2 millones de reales) (IPEA, 2010, p. 26). Los principales beneficiarios fueron Cuba, Haití, los territorios palestinos y Honduras. En 2010 el país donó 250,000 dólares a El Salvador para apoyar la recuperación después del paso de la tormenta tropical Agatha y contribuyó con 500,000 dólares al Programa Mundial de Alimentos durante las inundaciones en Colombia (SEGIB, 2011). El aumento de estas acciones se atribuye a la mejora logística gracias a la inauguración en 2009 de un almacén humanitario en el aeropuerto Galeão (*Armazém Humanitário do Galeão*) (MRE, 2009b, p. 191), así como mejoras en la legislación y la coordinación nacional con la creación del *Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional* adscrito al MRE. Del análisis del decreto²⁶² que crea este grupo, se desprende que la estrategia humanitaria del Gobierno Lula da Silva se encontraba alineada con la concepción más general de lucha contra el hambre y la garantía de la seguridad alimentaria. Esta relación permite establecer vínculos entre el rol de líder asumido en ámbitos en los que la identidad actúa como configuradora de la actividad. La participación en acciones que en esencia están en sintonía con la experticia técnica y los programas emblemáticos de los Gobiernos de Lula da Silva y Rousseff, permite afirmar que la identidad condiciona la actividad cooperativa y, en este caso, la ayuda humanitaria.

²⁶¹ Ejemplos de estas donaciones son: Costa Rica en 2009 con el aporte de 100,000 dólares para la compra de equipos de comunicación de alerta temprana y monitoreo sísmológico; la sequía en Guatemala y Paraguay ese mismo año y la donación de 100,000 dólares a cada país para la compra de alimentos; el huracán Ida en El Salvador y la donación de 50,000 para el proyecto Escuelas Seguras y 80,000 para la compra de otros bienes necesarios (SEGIB, 2010, pp. 61-62).

²⁶² Creado por Decreto de 21 de junio de 2006. Otras leyes son la N° 11.881/2008 que autoriza al poder ejecutivo a realizar donaciones a Cuba, Haití y Honduras para atender a las poblaciones afectadas por eventos meteorológicos. La Ley N° 12.429/2011 autoriza al poder ejecutivo a donar alimentos dentro de los límites de la propia ley si no esto no compromete a las poblaciones nacionales víctimas también de eventos medioambientales adversos (IPEA, 2016, p. 132).

Venezuela no se caracteriza por buscar liderazgo en lo que concierne a las donaciones humanitarias, pero demuestra su capacidad material a través de aportes económicos importantes y el envío de cantidades significativas de insumos a los países afectados por desastres naturales. Más allá del valor altruista de estas acciones, Venezuela busca demostrar su capacidad material y demostrar su capacidad para ser líder regional. El país participó activamente en la región latinoamericana donando sumas que aventajan con creces los aportes de Brasil, uno de los principales donantes regionales. En el 2007, la ayuda internacional movilizada frente al terremoto de Perú incluyó la donación de material médico, insumos y 100 casas prefabricadas. Asimismo, del millón y medio de dólares recibido por Paraguay para sofocar los incendios, un millón provenía de Venezuela. A mediados de 2007, el país prestó ayuda de emergencia a Ecuador por más de 700,000 dólares para cubrir los daños causados por las inundaciones y otra vez, en 2008, por valor de 3 millones de dólares. En el caso de Bolivia, la donación de Venezuela para hacer frente al desastre por las inundaciones fue de 15 millones de dólares, cantidad que supera los 9,2 millones de dólares que aportaron los organismos de las Naciones Unidas y los 1,5 millones de dólares donados por Estados Unidos (SEGIB, 2008, pp. 52-53).

Otro ejemplo de búsqueda de estatus y capacidad material, esta vez a nivel internacional, es el de Brasil con la ayuda destinada a la reconstrucción de Haití, al comienzo de la presidencia de Lula da Silva. El país asumió un papel inusual en la ONU al convertirse en el líder de la misión de paz en 2004. Como había contribuido históricamente al Capítulo IV²⁶³ de la Carta de las Naciones Unidas y las actividades de la MINUSTAH estaban bajo mandato del Capítulo VII, la diplomacia brasileña justificó esta ruptura alegando que la MINUSTAH no tenía un mandato de cumplimiento de la paz y que por tanto no se correspondía con el Capítulo VII. Celso Amorim (2010) enfatizó que la decisión del Gobierno de encabezar esta misión se basó en la convicción de que era diferente de las misiones típicas de mantenimiento de la paz y encarnaba el principio de “no indiferencia”. Este discurso se materializó en una

²⁶³ Brasil ha contribuido a las operaciones de paz de la ONU desde 1947, pero antes de MINUSTAH solo participó en las misiones del Capítulo IV en Occidente y en los países lusófonos. La participación hasta el 2004 fue más bien simbólica con algunas excepciones en cuanto al tamaño de los efectivos enviados. En general, participó en 23 operaciones de mantenimiento de la paz entre 1957 y 1999, así como en varias misiones de la OEA. A partir de 2004 el país asumió un compromiso más importante enviando un contingente compuesto de hasta 2 200 tropas a Haití, una cifra incluso significativa para las Naciones Unidas (Kenkel, 2018).

reducción de los aspectos militares de la misión y un énfasis en las acciones relacionadas con el desarrollo y el fortalecimiento institucional. En un estudio geopolítico de la historia de Brasil, Droulers (2001, p. 247) demuestra cómo en la construcción de la percepción de seguridad del territorio, las fuerzas armadas pasaron a ser planificadoras y gestoras de un proyecto científico-tecnológico de modernización del territorio nacional. Este comportamiento se repite en Haití como parte de una tradición institucional histórica.

Además de las virtudes que se puedan encontrar en esta participación, Brasil buscaba obtener autonomía y neutralizar los objetivos militares de Estados Unidos. Enviar tropas a Haití puede entenderse como un mensaje de capacidad económica y política para emprender acciones de paz (Fryba, 2013, p. 278). En este esfuerzo, Brasil se ha convertido en el undécimo contribuyente más grande a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (Hirst & Soares de Lima, 2015) gracias al incentivo político de demostrar capacidad²⁶⁴ y compromiso.

En la relación de Venezuela y Colombia con Haití, los móviles son otros. Ambos países ofrecieron su apoyo al Fondo Humanitario para financiar los planes de reconstrucción en 2005. Colombia aportó 4 millones de dólares lo que convirtió a Haití en su principal beneficiario de ayuda humanitaria. Venezuela vinculó el aporte monetario con proyectos de cooperación energética y de financiación concesional en el marco del Acuerdo de Caracas. Conforme a este acuerdo, Venezuela entrega 6 500 barriles de petróleo diarios a Haití y le financia el 25 % de la factura resultante. Asimismo, en el marco de Petrocaribe suministra diésel y gas con financiación especial (Lengyel, 2011, p. 57). Venezuela, que no forma parte de la MINUSTAH y por tanto no se encuentra compelida a brindar apoyo, decidió ofrecer ayuda a través de los esquemas de asociación estratégica de Petrocaribe y la ALBA-TCP. Además, en asociación trilateral con Argentina, creó en 2012 el Programa de Cooperación Triangular para el Fortalecimiento de los Sectores Agropecuarios y de la Salud en Haití (Ojeda, 2012).

²⁶⁴ La inversión neta en Haití de 2004 a 2014, tanto dentro como fuera de MINUSTAH, fue estimada por la Defensa brasileña en aproximadamente 1,300 millones de reales (Folhapress, 21 de mayo, 2015).

Colombia, por su parte, después del terremoto de 2010 envió 3 202 t de alimentos y 372 552 litros de agua potable, se involucró en las labores de búsqueda y rescate y evaluación de riesgo de las edificaciones. Según Nivia-Ruiz y Ramos (2015, p. 114), las misiones de ayuda humanitaria desplegadas en respuesta a los terremotos de Chile y Haití obedecieron a operaciones más prolongadas y a esquemas de coordinación de mayor complejidad al involucrar la movilización de personal, equipos y ayuda humanitaria en el extranjero para apoyar las fases de respuesta inmediata y estabilización de los países afectados. En ambos casos se observa una respuesta organizada a una situación de crisis declarada por la sociedad internacional en la que los países se movilizan una vez que se internaliza la norma internacional de ayuda humanitaria. El hecho de compartir espacio geográfico con el país afectado legitima todavía más una reacción cooperativa y la identificación emocional con el país que sufre. Este tipo de comportamientos no podemos generalizarlo a Cuba, pues como se observa en la lista de países que han recibido su ayuda humanitaria (cf. Anexo VII, Ayuda humanitaria cubana en el período 1959-2015), la cercanía geográfica no es un factor que desencadene la ayuda, sino una premisa solidaria motivada por la idea de que es posible hacer más con menos²⁶⁵.

Hugo Chávez manifestó, en declaraciones después del terremoto de Haití, los vínculos históricos que unieron a ambos países:

Haití: la de Bolívar, la de la Expedición de los Cayos (1816) que contó con el respaldo sin condiciones del ilustre Petión, quien solo le pidió la libertad de los esclavos. No en vano nuestro Libertador lo llamó “el autor de nuestra libertad”. Allí, en contacto con la realidad de la “República más democrática del mundo” -son sus palabras-, Bolívar terminó de forjar el temple de su espíritu revolucionario. Haití es, entonces, tierra santa para nosotros y nosotras (...) Por Petión y por Bolívar, nos toca saldar una deuda histórica. (Chávez, 17, enero, 2010)

Para la Venezuela de Chávez, el ideario bolivariano tiene un peso fundamental en todas las acciones humanitarias y sociales que el país ejecuta. Mientras que, para Colombia, parte de la ayuda humanitaria está ligada a las capacidades técnicas en materia de seguridad y defensa,

²⁶⁵ En esta lógica de ayuda humanitaria y solidaridad, Carlos Alzugaray (entrevista realizada el 7 de julio de 2017, en La Habana) refuerza nuestro planteamiento cuando expresa que la cercanía con Estados Unidos ha hecho que Cuba construya una imagen de sí misma en la que se rehúsa a verse como un país pobre y, tal vez, esa sea una de las motivaciones para ofrecer tanto.

lo que le confiere una base identitaria con antecedentes más recientes en el tiempo²⁶⁶. Para el gobierno de Santos, la incorporación de la cuestión ambiental en la política exterior fue un tema relevante (Ramírez, 2011).

Durante el 2008 el país ejecutó el 50 % de sus acciones en las áreas de fortalecimiento institucional, medio ambiente, ayuda humanitaria y prevención de desastres (SEGIB, 2009, p. 10). La planificación en materia de respuesta ante desastres se remonta a 1985 en ocasión del desastre ocurrido por la activación del Volcán del Ruiz. En respuesta a los daños provocados por este fenómeno natural, se creó el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres²⁶⁷. A esta iniciativa le siguió una paulatina institucionalización del sector, mediante la adopción del Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres a finales de la década de 1990 y la suscripción en 2005 del Marco de Acción de Hyogo durante la Primera Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres celebrada en Japón. Para cumplir con los mandatos de esta conferencia el país aprobó una política nacional de gestión del riesgo y ha incorporado a los planes de desarrollo la prevención y la resiliencia (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2014). Se observa cómo, mediante un proceso de apropiación, Colombia ha incluido normativas internacionales en los instrumentos políticos, jurídicos y técnicos nacionales. La Ley 1523 de 2012 es el instrumento que más ha avanzado en la comprensión integral del sector, moviéndose de un esquema de atención ante las emergencias a uno orientado a la reducción de riesgos. Gracias a esta institucionalidad, el país ejecuta acciones de cooperación en América Latina con transferencia de conocimientos y no solo de recursos.

En el período 2010-2014, América Latina fue la principal receptora de ayuda humanitaria colombiana, destacándose las acciones de respuesta ante desastres naturales. En total, el país desembolsó 7,7 millones de dólares que se canalizaron de manera directa o a través de mecanismos triangulares como la OCHA, el PNUD, la ACNUR y el BM (Nivia-Ruiz & Ramos, 2015; SEGIB, 2011). Por tanto, en un proceso reflexivo de impulso de una experticia

²⁶⁶ Como parte de la Estrategia de Cooperación en Seguridad Integral, Colombia capacitó a Haití en el control antinarcóuticos en puertos y aeropuertos (Cancillería de Colombia, s.f.).

²⁶⁷ Decreto Ley 919 de 1989.

técnica, Colombia además de respetar los principios universales que rigen la ayuda humanitaria, emplea canales multilaterales de histórica legitimidad para encauzarla.

5.4 Países receptores prioritarios de la cooperación Sur-Sur: identificación familiar, intereses económicos y estatus internacional

En este apartado se explica qué motiva la selección de los receptores de la cooperación de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba. Como se ha observado hasta ahora, los Estados no cumplen una función única en la política internacional, sino que, lejos de ejercer un único rol, participan en una gran variedad de modalidades y ámbitos de la cooperación.

Partiendo de un análisis inductivo, se buscan las racionalidades que explican la selección de los receptores para luego modelar el comportamiento estatal conforme a las similitudes y diferencias entre los casos. Al hacer referencia a las motivaciones de los donantes es fundamental retomar la definición de interés nacional propuesta en el capítulo 1 de esta tesis. El interés se definió como los consensos de las élites políticas a los que se llega durante la interacción y que se transforman de acuerdo con la identidad de rol estatal en el contexto internacional. Suponen una orientación selectiva y persistente de la acción basada en el conocimiento. Esta definición sitúa la causalidad en la identidad de rol²⁶⁸, el conocimiento y el contexto internacional. De esta manera, se identificaron tres motivaciones comportamentales de los donantes cuando establecen relaciones con los principales receptores de su cooperación:

- 1- Interés económico
- 2- Identificación familiar
- 3- Estatus internacional

La cooperación económica constituye una modalidad de cooperación que permite a los donantes y receptores insertarse en las cadenas internacionales de valor. Este aspecto práctico valida la existencia de un interés material como puede ser el económico, condicionado por

²⁶⁸ Existen ciertas condiciones materiales e ideacionales que explican el rol, a saber: ubicación territorial, recursos naturales, económicos y técnicos, políticas tradicionales, necesidades socioeconómicas, valores, ideología y necesidades políticas de las élites. El rol va a implicar la orientación del Estado hacia el entorno externo y sus patrones de compromiso y respuesta. El rol tiene una cualidad observable que permite explicar los patrones de relacionamiento (Holsti, 1970, pp. 239, 246). La explicación de la identidad de rol se abordó en el capítulo 1 de la tesis.

las ideas y percepciones de los actores. Considerando que la cooperación financiera es un instrumento complementario de la cooperación técnica y un medio para lograr la creación de capacidades, se constató que los países estudiados realizan transferencia de fondos reembolsables y no reembolsables, condicionados y no condicionados como parte de sus acciones de cooperación. Eso significa que los intereses económicos y comerciales son una motivación importante para la firma de acuerdos bilaterales.

La identidad, por otra parte, se considera una noción de familia de Estados o “identificación familiar relacionada con el hecho de la descolonización y los vínculos poscoloniales” (Brysk et al., 2002, pp. 270-271). Los lazos entre las antiguas colonias crean comunidades epistémicas²⁶⁹ que reproducen el comportamiento de los países conquistadores y antiguos imperios. En contraste con los términos ‘enemigos’ o ‘aliados’, la metáfora familiar construye vínculos basados en las identidades compartidas entre países en desarrollo, al punto de reproducir relaciones paternalistas y buscar transmitir valores heredados del sistema de derecho institucional. Los países en desarrollo reproducen patrones culturales que, una vez adaptados a sus condiciones nacionales, fueron internalizados. Ello explica el énfasis que ponen en establecer vínculos educativos, realizar intercambios culturales y establecer relaciones con países que comparten su idioma, religión, etnia y un pasado común (Brysk et al., 2002, pp. 272-274). Los rasgos culturales de las sociedades influyen en el diseño de las estrategias políticas, de las organizaciones y las alianzas que se establecen (Katzenstein, 1996).

La tercera motivación identificada es el estatus internacional que se refiere a las inquietudes sobre la reputación relacionadas con la sensación de formar parte de una comunidad y ser socializados en sus normas. La movilidad social y la competencia social²⁷⁰ son estrategias de gestión de la identidad que buscan emular el estatus de otros países para mejorar la posición internacional. Por un lado, los poderes en ascenso del Sur Global estuvieron más preocupados por reforzar su propia influencia internacional, que por transformar el paradigma neoliberal.

²⁶⁹ Este concepto se desarrolló en el capítulo 2 de la tesis.

²⁷⁰ Estas estrategias de gestión de la identidad se desarrollaron en el capítulo 2 de la tesis.

Cuadro 14: Identidad de rol e interés nacional de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba

DONANTE	IDENTIDAD DE ROL	CONDICIONES	INTERÉS/MOTIVACIÓN	RECEPTOR
<i>Brasil</i>	Líder regional	Capacidades superiores Recursos económicos y técnicos	Estatus internacional	América Latina y el Caribe, África
	Protector regional	Necesidad de defender a los amenazados Valores	Identificación familiar	Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP)
	Desarrollador	Preocupación humanitaria Capacidad económica Equilibrio	Interés económico	Mercosur, África
<i>Venezuela</i>	Desarrollador interno	Necesidad socioeconómica Percepción de amenaza	Interés económico Estatus internacional	OPEP
	Aliado fiel	Ideología Percepción de amenaza Valores	Identificación familiar	Cuba
	Agente antimperialista	Ubicación Ideología Valores	Identificación familiar	América Latina y el Caribe
<i>Cuba</i>	Aliado fiel	Percepción de amenaza Ideología Valores	Interés económico Identificación familiar	Venezuela, Brasil
	Libertador-bastión de la revolución	Ideología Actitud anticolonial Valores	Estatus internacional	América Latina y el Caribe, África
<i>Colombia</i>	Ser ejemplar	Ubicación Necesidades de los responsables políticos	Estatus internacional	Mesoamérica, resto del mundo
	Desarrollador interno	Necesidad socioeconómica	Interés económico	Colombia

Fuente: Elaboración propia.

La poca institucionalidad promovida por estos actores, provocó una especie de reivindicación de las instituciones procedentes del Consenso de Washington. Por otro lado, los líderes de izquierda coincidieron en sus protestas al sistema, pero divergieron en lo que se debía hacer (Sandbrook, 2014, p. 47). En ese sentido, el estatus internacional fue una motivación que orientó algunas de las acciones de cooperación en las áreas de experticia de los Estados.

Estas tres motivaciones –interés económico, identificación familiar y estatus internacional– explican las relaciones de cooperación de los donantes con sus principales receptores de la cooperación. Los cuatro países responden a modelos híbridos que combinan varias motivaciones condicionadas por diversas identidades de rol. El cuadro 14 muestra las relaciones entre la identidad de rol, las condiciones particulares que la generan, el interés que condiciona y el país receptor donde se ejecutan las acciones.

En Brasil, Venezuela y Cuba, la relación con los principales receptores se explica mediante estas tres motivaciones; sin embargo, en Colombia la identificación familiar no parece ser una narrativa sobresaliente en los discursos de las élites ni en las estrategias de cooperación.

Cuando se asume la identidad de rol de líder regional, otros países reconocen esta identidad y crean expectativas²⁷¹ sobre las tareas del líder en el proceso de socialización. La estructura internacional influye en el desempeño del rol ya sea para impedirlo, dificultarlo o promoverlo. Además, las características subjetivas de las élites contribuyen a la ejecución del rol de una manera más o menos fluida. Un ejemplo ilustrativo de esta identidad de rol, mencionado desde la segunda parte de esta tesis, es el comportamiento de Brasil en las negociaciones multilaterales. Su rol de líder regional implicó tomar iniciativas valiosas para

²⁷¹ Las expectativas de otros actores pueden ser contradictorias con respecto a cómo Brasil define su identidad de rol. Esto se demuestra en los cuestionamientos de la sociedad civil, la opinión pública y el ámbito académico sobre el verdadero papel de Brasil en el continente latinoamericano y a nivel global, en general. La actuación de Brasil no está exenta de incongruencias provocadas, en muchos casos, por la satisfacción de varios intereses a través de una misma identidad de rol. Con respecto a su papel en América Latina y el Caribe, se cuestiona si actúa como potencia regional o como líder, mientras que, a nivel global, no está claro si desafía o no la arquitectura institucional de la gobernanza internacional (Hirst & Soares de Lima, 2015; John de Sousa, 2013). En la práctica, estas incongruencias entre expectativas y acciones se tradujeron, por ejemplo, en el veto de Argentina y México para evitar que Brasil asumiera un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o la sospecha en la región por la convergencia de intereses con Estados Unidos para la aprobación de una resolución en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el acceso a los medicamentos como un derecho universal. Este tipo de reacciones no impide que Brasil sea percibido en el continente latinoamericano como un aliado y socio importante, además de país estabilizador a nivel regional (John de Sousa, 2013, p. 205).

la realización de negociaciones, asociarse con otros actores internacionales, lograr consenso político y proponer nuevas actividades para alcanzar la meta grupal.

La actuación decisiva de Brasil en la constitución del G-20 confirma la capacidad de liderazgo que estamos demostrando. Esperamos que la nueva dinámica alcanzada en las discusiones de la ronda de Doha inaugure posiciones de comercio más justas, que preserven la capacidad de definir y controlar nuestro modelo de desarrollo. También en el ALCA, buscamos equilibrar el proceso negociador y hacer viable su conclusión en tiempo hábil. Para ello, el acuerdo debe corresponder efectivamente al interés de todos, abriendo mercados y sin imponer restricciones indebidas a la capacidad de cada país de decidir soberanamente sobre sus políticas industriales, tecnológicas, sociales y ambientales. (MRE, 2004a, p. 100)²⁷²

En este extracto de discurso pronunciado en el Palacio Itamaraty, se identifican tres momentos. El primero es la constitución del G-20, el segundo es la ronda de Doha y el tercero se refiere al equilibrio aspiracional en las negociaciones con el ALCA. El primer momento acredita las capacidades de liderazgo brasileñas y dota al país de legitimidad, lo que a su vez genera expectativas sobre los márgenes de éxito posibles en el sistema internacional. Defender el comercio justo no es interés de todos los países del mundo, como expresa Lula da Silva aquí, sino de aquellos que respaldan esta petición y que se verán beneficiados si es aprobada. Más que a todos los países del mundo, Lula da Silva se refiere a los países en desarrollo del Sur Global. El tercer momento de esta frase es el reconocimiento del otro, el ALCA, que no está en oposición²⁷³, sino al que se busca transformar durante el ejercicio del liderazgo. Esta identidad de rol queda validada al no negar escenarios en los cuales se puede influir, sino participar en todos los ámbitos multilaterales posibles para demostrar mayor capacidad de liderazgo. El tamaño continental de Brasil, sus capacidades materiales y la subjetividad de las élites políticas, son condiciones que explican el despliegue del rol en el contexto de (re)emergencia del Sur Global y su expansión a otras regiones para reunir apoyos en otros foros. Es el caso de las declaraciones finales de las cumbres ASA (2006, 2009, 2013)

²⁷² Traducción propia del original.

²⁷³ Se observan diferencias significativas en la percepción de Brasil sobre el ALCA en oposición a la percepción de Cuba y Venezuela sobre la misma organización. En Declaración Conjunta emitida en 2004 por Cuba y Venezuela se afirma: “Subrayamos que el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) es la expresión más acabada de los apetitos de dominación sobre la región y que, de entrar en vigor, constituiría una profundización del neoliberalismo y crearía niveles de dependencia y subordinación sin precedentes” (Castro y Chávez, 2004).

en las que se reiteran las metas de estas alianzas: 1) equilibrar los poderes dentro de las organizaciones multilaterales, 2) promover la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y, 3) lograr acuerdos justos con la OMC:

Solicitamos una urgente reforma del Consejo de Seguridad, como elemento esencial de nuestro esfuerzo en conjunto para que se produzca una reforma de las Naciones Unidas, incluyendo la expansión de dicho Consejo con el propósito de hacerlo más representativo de los países en desarrollo, al igual que eficiente y transparente y, por ello, aumentar en el futuro su efectividad, legitimidad e implementación de sus decisiones. (...) “En las negociaciones actuales de la OMC, se debe considerar especialmente la necesidad de coordinar las posiciones de las dos regiones para promover el interés de los países en desarrollo, prestando particular atención a los retos enfrentados por los Países Menos Desarrollados. (Declaración de Abuja, 2006, pp. 3-4)

Afirmamos nuestro total apoyo a la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como proceso sobre todo que garantice una mayor participación de los países en desarrollo de las regiones suramericana y africana y el mejoramiento de sus métodos de trabajo, con el fin de corregir los actuales desequilibrios y hacer de este Consejo un órgano más democrático, transparente, representativo, efectivo y legítimo, que responda a las nuevas realidades políticas (...). Reafirmamos nuestro compromiso con el logro de una conclusión exitosa de la Ronda de Desarrollo de Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC) de manera justa y equilibrada para los países en desarrollo. (Declaración de Nueva Esparta, 2009, párrafos 14, 51)

(...) porque nada justifica que África y Sudamérica sigan sin representación permanente en el Consejo de Seguridad. (Rousseff, 2013, citado por Calloni, 1 de marzo, 2013)

Este rol condiciona la búsqueda de estatus internacional que, no en pocas ocasiones, obtiene el respaldo de los países periféricos, como se aprecia en las citas siguientes:

Renuevo la gratitud de mi Gobierno por el apoyo prestado por Mozambique a nuestra petición de obtener un puesto permanente en ese Consejo [de Seguridad]. (MRE, 2004c, p. 88)²⁷⁴

El Presidente de Gambia reiteró el apoyo de su Gobierno a que Brasil integre dicho Consejo [de Seguridad] como miembro permanente y expresó la esperanza de que las próximas

²⁷⁴ Traducción propia del original.

discusiones entre el G-4 y los países africanos puedan llevar a una posición mutuamente ventajosa en la cuestión de la reforma del Consejo de Seguridad. (MRE, 2005, p. 266)²⁷⁵

El Presidente Lula expresó su satisfacción y gratitud por el apoyo de Botsuana, reiterado durante la presente visita del presidente Mogae, a la petición brasileña de ocupar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (MRE, 2006, p. 58)

El presidente Luiz Inácio Lula da Silva presentó la candidatura del Dr. Graziano da Silva al cargo de Director General de la FAO (...). Los Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR manifestaron su apoyo a la candidatura, que ya cuenta también con el apoyo declarado de los Estados miembros de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP). (MRE, 2010a, p. 348)²⁷⁶

Reunir apoyos para las candidaturas a los organismos multilaterales y aunar peticiones de reforma de la gobernanza global son algunos de los principales objetivos diplomáticos de la cooperación técnica brasileña. Esto podría sugerir explicaciones adicionales sobre por qué la cooperación técnica no sigue las prioridades diplomáticas tradicionales en lo que concierne a las regiones geográficas, sino que tiende a dispersarse en docenas de países diferentes (Costa et al., 2014, p. 45; Barbosa, 2011; Iglesias, 2010). Entre ellos los países de América Central y el Caribe, subregión que figura como la principal beneficiaria de la cooperación técnica brasileña (10 %) (MRE, 2010c, p. 154).

En 2011, Brasil ejecutó 562 proyectos, esta cifra elevada corresponde al liderazgo en las operaciones de la MINUSTAH, que superó en relevancia y en número de proyectos a la cooperación que venía ejecutándose en Cuba. El hecho de que Guatemala, El Salvador y República Dominicana ocupen lugares importantes en la asignación de recursos bilaterales corrobora que la distribución del presupuesto de la ABC no necesariamente converge con las prioridades geográficas planteadas a nivel discursivo. Este comportamiento se explica mejor por una motivación de estatus internacional, que justifica las numerosas intervenciones humanitarias para mitigar las consecuencias de las catástrofes naturales. Haciendo uso de una lógica de demanda, el país apoya a los Estados que han hecho un uso adecuado de los recursos

²⁷⁵ Traducción propia del original. Se ha respetado la ortografía del texto original, por ello la palabra presidente se encuentra escrita con inicial mayúscula.

²⁷⁶ Traducción propia del original.

asignados en el pasado, motivado por el prestigio y la legitimidad internacional que ello le otorga (Sanahuja, 2011a, p. 213).

Al respecto, Celso Amorim durante un seminario realizado en Estados Unidos el 16 de marzo de 2009, afirmó: “(...) la cooperación en terceros países, en África, en América Central y en el Caribe, y ahí vuelvo al punto. Hay un lado económico importante, hay un lado de fomento del desarrollo de otros países porque eso también es de nuestro interés, porque asegurará la paz en el mundo” (MRE, 2009d, p. 70). Precisamente, contribuir a alcanzar la paz en el mundo es uno de los mayores reconocimientos internacionales que un Estado puede exhibir.

Cuadro 15: Principales receptores de la cooperación técnica de Brasil según desembolso financiero (2005-2013)

PAÍSES	RANKING 2005-2010	RANKING 2011-2013	DESEMBOLSO 2005-2010 (millones de dólares)	DESEMBOLSO 2011-2013 (millones de dólares)
Mozambique	1	1	4'007,276.80	19'744,946
Timor Oriental	2	3	3'849,373.05	5'008,173
Guinea-Bissau	3	5	3'663,076.03	4'542,008
Haití	4	10	3'328,468.68	2'720,247
Cabo Verde	5	13	2'485,591.09	2'347,876
Paraguay	6	12	1'891,868.68	2'407,679
Guatemala	7	8	1'617,114.72	2'789,224
Santo Tomé y Príncipe	8	2	1'773,788.96	7'674,411
Angola	9	9	1'208,871.91	2'729,630
Uruguay	10	14	828,201.41	2'311,399
Cuba	11	11	735,181.58	2'672,407

Fuente: Elaboración propia a partir del IPEA (2016) y Costa et al. (2014, p. 83).

Datos desagregados por país beneficiario de la cooperación técnica brasileña muestran que, además de los mencionados Haití, Guatemala y Cuba, seis países son de habla portuguesa (Mozambique, Timor Oriental, Guinea-Bissau, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe, Angola). Exceptuando Timor Oriental, el resto son del continente africano.

El nexos de Brasil con el África lusófona se fundamenta en una identidad de rol de protector regional que supone “responsabilidades especiales de liderazgo a nivel territorial y/o

temático y pone énfasis en la función de brindar protección a las regiones adyacentes” (Holsti, 1970, pp. 261-262). El país justifica estos vínculos a través de la identidad compartida expresada en el idioma y en los vínculos históricos que se remontan a la época colonial cuando Brasil fue uno de los mayores receptores de emigración esclava forzada. En numerosas ocasiones Lula da Silva se refirió a la deuda de su país con el continente africano y la responsabilidad de su Gobierno en el saldo de los errores coloniales del pasado²⁷⁷.

La creación de la CPLP data de 1996, promovida por el presidente brasileño José Sarney. Su institucionalización²⁷⁸ se manifestó en el “propósito de diseñar y construir a nivel internacional los lazos especiales de amistad entre los países de habla portuguesa, dándole a estas naciones mayor capacidad para defender sus valores e intereses, basados principalmente en la defensa de la democracia, la promoción del desarrollo y la creación de un entorno internacional más equilibrado y pacífico” (CPLP, s.f.). En ese sentido, Lula da Silva es heredero de estas declaraciones y promotor de nuevos acuerdos en el escenario internacional.

El presidente Lula da gran importancia a la promoción de la lengua portuguesa en el mundo y a la aproximación con los países de habla portuguesa. Fue el primer presidente brasileño que visitó todos los países de la CPLP. Desde el inicio del Gobierno, abrimos (o reabrimos) Centros Culturales brasileños en Angola, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe y estamos en proceso de instalación de otro en Timor Oriental, para sumarse a los que ya existían en Mozambique y Guinea-Bissau²⁷⁹. (MRE, 2010b, p. 117)

²⁷⁷ Hay que recordar que Brasilia no apoyó la descolonización en África, especialmente en las colonias de habla portuguesa debido al compromiso con Portugal pactado en el *Tratado de Amizade e Consulta* de 1953. Tampoco rompió relaciones económicas con Sudáfrica durante el *apartheid*, lo que fue mal percibido por el resto de los Estados africanos (Penna Filho, 2008). Además, Brasil fue la última República del continente en aprobar la abolición de la esclavitud por el papel sustancial que tenían los esclavos en la economía. A diferencia de otras Repúblicas en América Latina, los esclavos brasileños no participaron en las insurrecciones armadas durante las luchas independentistas, por lo que no fueron “merecedores” de ganar su independencia como ocurrió en Venezuela y en Cuba, por ejemplo. En el capítulo 6 se ahonda en este y otros rasgos diferenciadores entre Brasil y sus vecinos en la región.

²⁷⁸ La firma del Acuerdo Ortográfico de 1990 por los representantes de los países lusófonos demostró la concertación multilateral y contribuyó a concretar la fundación de la CPLP. Entre los factores internacionales que facilitaron la creación de esta comunidad estuvieron la integración de Brasil en Mercosur (1991), de Portugal en la Unión Europea (1986) y de Angola, Cabo Verde, Guinea Bissau, Mozambique y Santo Tomé y Príncipe en la Unión Africana desde los años setenta (Alves, 2007).

²⁷⁹ Traducción propia del original.

La lusofonía no significa solamente un espacio humano de millones de personas, sino principalmente un espacio cultural que busca construir lazos de convivencia a través de la ejecución de proyectos y programas al servicio del desarrollo (Alves, 2007). Si se profundiza en los matices de las relaciones con algunos de los países lusófonos, se observan diferencias en la prioridad de los sectores de cooperación, aunque de manera general, se mantienen estables los sectores de la agricultura, la salud y la educación. Este comportamiento, más allá de sugerir el cumplimiento de los principios de la cooperación brasileña –adaptación a las necesidades del receptor, la corresponsabilidad²⁸⁰ y una lógica basada en la demanda (ABC, 2014, p. 17)–, refuerza la actitud paternalista de Brasil hacia los países africanos. El término “lusotropicalismo”, acuñado por Gilberto Freyre (1980, citado por Soares, 2011, p. 112), para referirse a la pretendida unidad cultural y espiritual de los países colonizados por Portugal en América y en África, representa bien este paternalismo poscolonial que ha evolucionado hacia una cooperación cultural desde la década de 1960.

Timor Oriental²⁸¹ es un buen ejemplo de esta actitud paternalista que viaja a través del idioma, pero que se expresa en la práctica como la capacidad de Brasil para generar impacto positivo en uno de los países más pobres del mundo. Con este país se firmaron un total de 75 acuerdos de cooperación entre 1998 y 2017 (ABC, 2017). Las relaciones de cooperación entre ambas naciones recuerdan la *mission civilisatrice* de Francia en sus excolonias africanas, donde las transferencias de AOD fueron explícitamente diseñadas para promover las características distintivas de la cultura francesa a través de los estrechos vínculos económicos, políticos y culturales establecidos con las colonias (Hook, 1995, pp. 54-55). Brasil, igualmente, se enfrascó en la realización de proyectos para entrenar a funcionarios

²⁸⁰ El principio de corresponsabilidad señala el carácter no asistencialista y no paternalista de las acciones de cooperación de Brasil e incorpora ideas de autonomía por la vía del fortalecimiento institucional, de la apropiación y de la responsabilidad de los beneficiarios sobre los programas implementados (Ayllón, 2012, p. 198).

²⁸¹ El 20 de mayo de 2002, después de conquistar su independencia, Timor Oriental se convirtió en el octavo país miembro de la Comunidad (CPLP, s.f.). La relación de Brasil con el país asiático, primer Estado soberano que nacía en el siglo XXI, además de descansar en el discurso de identidad lingüística compartida, representó una oportunidad para apoyar, ante la mirada y la convocatoria de las Naciones Unidas, el mantenimiento de la paz y la asistencia técnica en materia de administración en un Estado frágil. La mejor contra-donación de Timor Oriental a la comunidad internacional ha sido funcionar como un instrumento mediante el cual los valores apreciados por los donantes occidentales pueden volver a ser cultivados en el proceso de construcción de un nuevo Estado-nación (Da Silva, 2008, p. 1). Entre el 2004 y el 2015, Brasil realizó acciones de cooperación militar y de defensa e intervino en los sectores de infraestructura, educación y agricultura (MRE, s.f. c).

timorenses en el manejo de sus instituciones y en el asesoramiento de sus políticas públicas.

Mozambique, por otra parte, sobresale como el primer país receptor de la cooperación brasileña desde el año 2005 con un aumento significativo de la inversión en el período 2011-2013 gracias a proyectos técnicos precisamente en los sectores de salud y agricultura, destacándose el sector de los biocombustibles. En 2011, la presidenta Rousseff se refirió a los más de cuarenta proyectos en curso entre ambos países en múltiples áreas (ABC, s.f.).

La cooperación con Mozambique se muestra particularmente relevante en el área de la salud pública. Se planea instalar en Maputo una oficina de Fiocruz para África. Se encuentra también en fase de detalle el cronograma para la instalación de una fábrica de antirretrovirales²⁸² en el país con tecnología brasileña. (MRE, 2008, p. 210)²⁸³

“Mencionaron que Brasil y Mozambique cuentan con amplio potencial para la explotación sostenible de recursos energéticos naturales y renovables, y que la cooperación bilateral y el intercambio tecnológico podrán acelerar la introducción de productos, como los biocombustibles, a la matriz energética mozambiqueña. (MRE, 2008, p. 253)²⁸⁴

Además de los vínculos identitarios, el interés económico es otro incentivo para la firma de acuerdos. En el proceso de externalización de sus empresas privadas, Brasil recupera gran parte de su inversión en África con el contrato de los servicios brasileños²⁸⁵. Cuando el país promueve la externalización de empresas privadas en diferentes sectores de la economía no es porque las empresas con intereses en África obtienen políticas de preferencia, sino porque el establecimiento de políticas favorece la internacionalización empresarial. Es el Gobierno quien hace uso de los grupos nacionales y no al contrario. Esto justifica la versatilidad de sectores en los que Brasil se involucra. Así lo resumió el ministro de Relaciones Exteriores, Mauro Vieira durante el almuerzo con Embajadores del Grupo Africano:

A partir de 2003 la multiplicación de proyectos de cooperación técnica, involucraron a 45 países africanos; la expansión de las inversiones de las empresas brasileñas y del comercio

²⁸² Para la apertura de esta fábrica se donaron 13,6 millones de reales (MRE, 2008, p. 253).

²⁸³ Traducción propia del original.

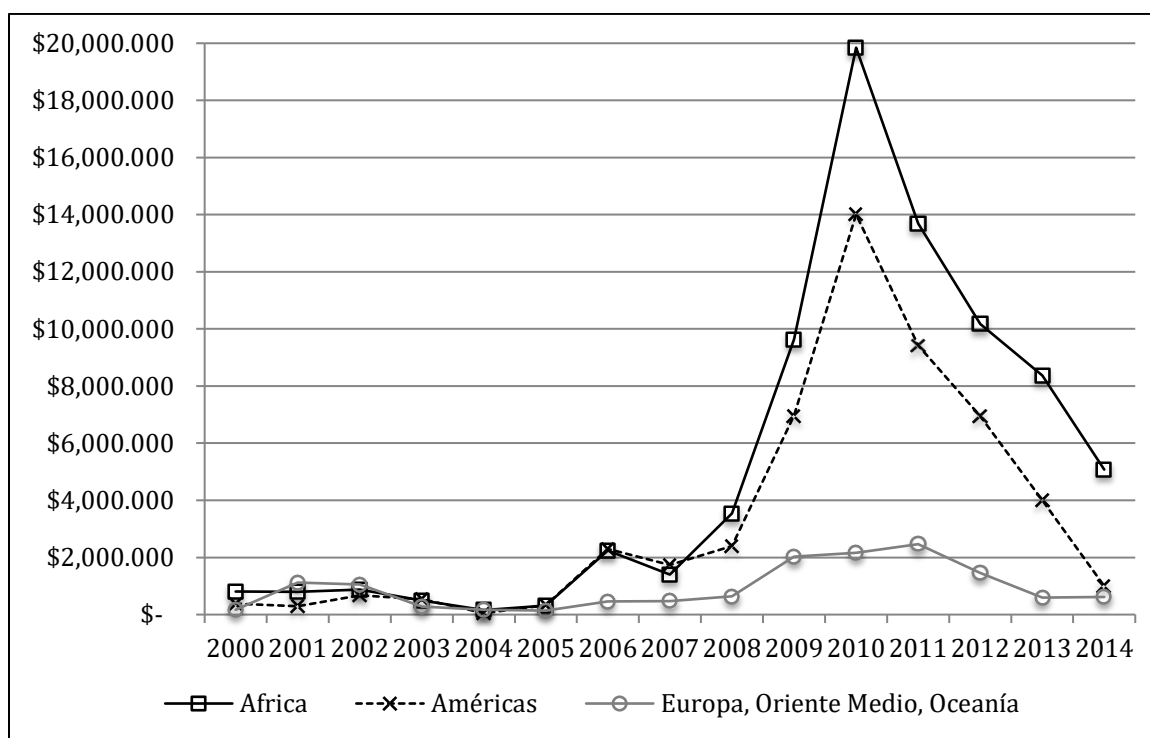
²⁸⁴ Traducción propia del original.

²⁸⁵ Principalmente a través de líneas de crédito que el país receptor corresponde con la compra de materiales y servicios a las empresas brasileñas. Los defensores de este tipo de prácticas argumentan que esto ejemplifica el principio de mutuo beneficio del Sur y sin condicionalidades (Mawdsley, 2018, p.182).

entre Brasil y África se cuadruplicó en diez años, pasando de US\$ 6.100 millones a US\$ 28.500 millones en 2013; la expansión de la red diplomática brasileña se duplicó a 37 embajadas residentes (de 18 que existían) y se realizaron 34 visitas presidenciales a países africanos en los últimos 12 años, durante los mandatos del Presidente Lula y de la Presidenta Dilma Rousseff (...). (MRE, 2015, p. 32)²⁸⁶

Del análisis de las regiones como un todo, se obtiene un patrón de comportamiento en el que se otorga superioridad a la ejecución financiera en África con respecto al resto del mundo. Entre 2000 y 2008, el país contribuyó con más de 10 millones de dólares a la realización de proyectos de cooperación técnica en el continente (IPEA, 2010, p. 57), pero no fue hasta el período 2008-2011 que se realizaron los mayores desembolsos, superando con creces la inversión en el resto del mundo.

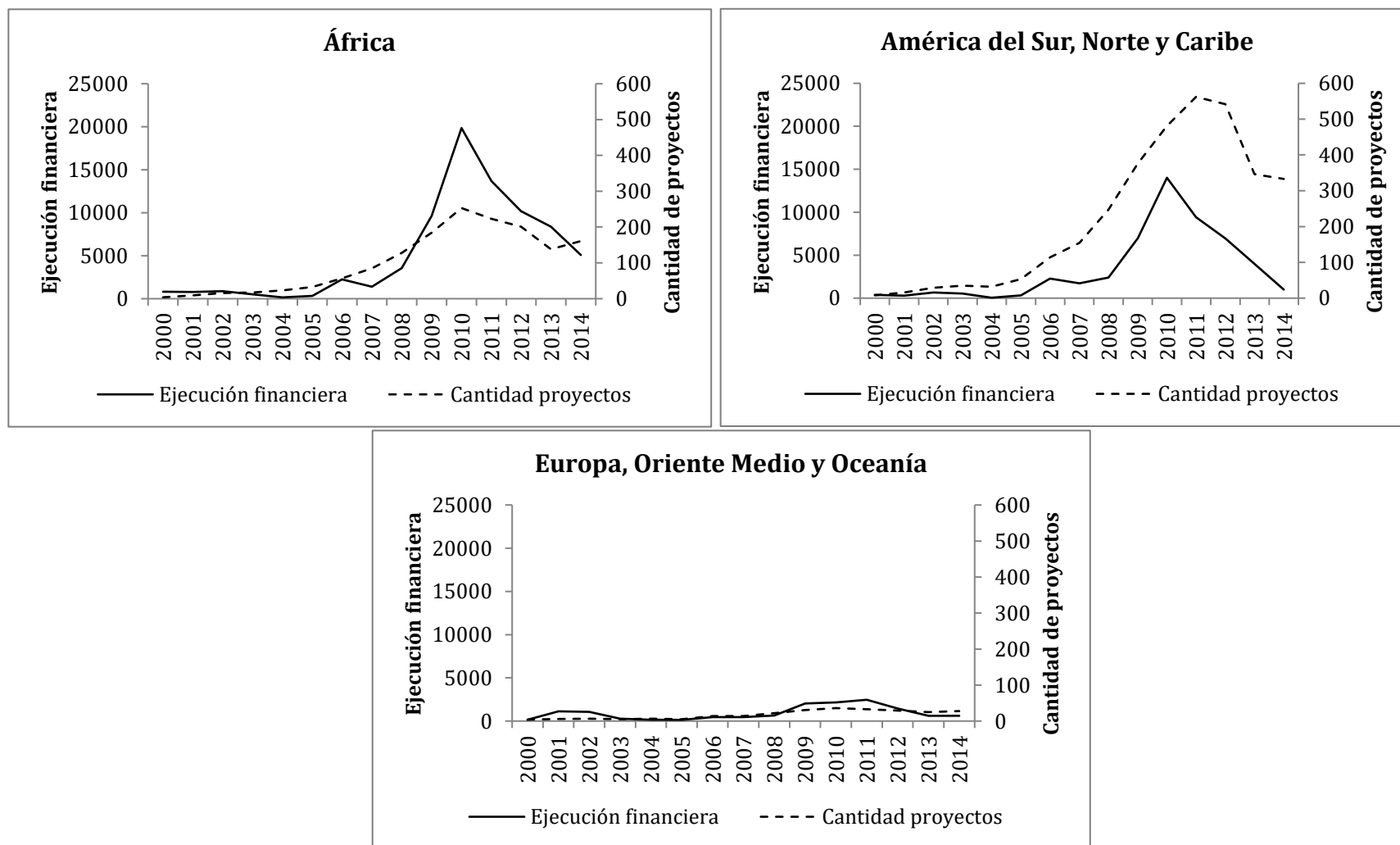
Gráfico 12: Ejecución financiera de la cooperación técnica de Brasil en el mundo (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Relaciones Exteriores (s.f. b).

²⁸⁶ Traducción propia del original.

Gráfico 13: Ejecución financiera de Brasil versus cantidad de proyectos por región (2000-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Relaciones Exteriores (s.f. b). La ejecución financiera es en reales.

Al desagregar esta información por continente y compararla con la cantidad de proyectos, se constata que, mientras África recibe mayor inversión, los países de América Latina y el Caribe lideran en número de proyectos²⁸⁷ (cf. gráfico 13). Estas diferencias se deben a las características socioeconómicas de ambas regiones. África requiere inversión en sectores muy poco desarrollados, mientras que América Latina, y principalmente las economías del sur del continente, obtienen beneficios comerciales gracias a relaciones más equilibradas en el ámbito socioeconómico.

Brasil puso empeño en desarrollar proyectos en la zona económica del Mercosur y revitalizar el comercio entre estas naciones. Se institucionalizaron numerosos instrumentos para profundizar en los intercambios dentro del bloque. Aunque el Mercosur abarca varios sectores de interés social, el comercio resulta ser un sector favorecido y el interés económico, la motivación principal.

Como patrón de relacionamiento se observa que, desde el 2011 hasta el 2014, coincidiendo con la llegada al poder de la presidenta Rousseff, se produjo una contracción²⁸⁸ del gasto financiero en los cinco continentes que descendió en el caso africano hasta igualar, con corta diferencia, las cifras de 2008. En el continente americano el dispendio descendió a niveles del año 2000, es decir, poco menos de un millón de dólares anuales. Este recorte se justifica por los cambios en la configuración política de la cooperación promovidos por Rousseff y discutidos en el capítulo 4 de esta investigación. Este interés económico está condicionado por una identidad de rol desarrollador, donde Brasil se autopercibe como el país capaz de impulsar el comercio justo en estas regiones, gracias a sus capacidades materiales y a los vínculos históricos. Refiriéndose a África y al bloque Mercosur, se plantea:

En cuanto a la relación con África, son fuertes los vínculos humanos e históricos. Brasil sigue estrechando los lazos políticos con el continente y profundizando las relaciones económicas, a través de la *promoción de los vínculos comerciales*, de la generación de oportunidades de *inversión* y del *financiamiento* de empresas brasileñas. (PPA 2008-2011, p. 93)²⁸⁹

²⁸⁷ Iglesias (2010, p. 173) arribó a conclusiones similares para el período de estudio 1995-2005.

²⁸⁸ En general en Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba el año 2010 constituye un momento de cambio que se tradujo en una contracción de la ejecución financiera de la CSS; sin embargo, existen diferencias entre cada caso.

²⁸⁹ Énfasis añadido.

Impulsada por una amplia agenda de política exterior, la integración sudamericana se consolida como fundamento del desarrollo económico y social sostenible, promovido de forma equilibrada y con beneficios perceptibles a las poblaciones del continente. (PPA 2012-2015, p. 268)

En el análisis del período 2005-2010, Ranucci (2015, p. 257) observa que Guinea Bissau y Cabo Verde fueron los países que recibieron más cooperación brasileña, pero los que menos desarrollaron relaciones comerciales con Brasil. Angola, fue el país que más intensificó su comercio a pesar de registrarse bajos niveles de cooperación bilateral. Lafer (2018, p. 1167) analiza las exportaciones de estos países en el período 2003-2005 y arriba a resultados similares, siendo Guinea Bissau, Timor Oriental y Cabo Verde (en ese mismo orden), los países que menos exportaron hacia Brasil. Contrastando estos hallazgos con el discurso de las élites políticas brasileñas antes presentado, los resultados estadísticos de Lafer y Ranucci (que muestran cierta variación en relación con el ranking de receptores presentado en este apartado) y, por último, los planteamientos de Lumsdaine (1993) sobre la importancia de correlacionar la ayuda con el comercio a nivel bilateral, se puede afirmar que existen contradicciones entre la práctica social y la narrativa política en lo que respecta a la promoción de verdaderas oportunidades de desarrollo para los países receptores de la cooperación brasileña.

Venezuela también persigue intereses económicos en sus relaciones con los países miembros de la OPEP. Hay que recordar que el diplomático Manuel Pérez Guerrero confirmó que la idea de crear la OPEP fue venezolana. El país fue uno de los cinco miembros fundadores, junto con Arabia Saudí, Kuwait, Irán e Irak (Domínguez-Martín, 2015). Los planes de desarrollo venezolanos hacen referencia explícita a las relaciones con los países miembros de la OPEP y el fortalecimiento de las relaciones a fin de restablecer el control de los precios del mercado internacional. Asimismo, impulsar la cooperación energética y las relaciones comerciales van siempre de la mano, con productores y receptores OPEP y no OPEP (Plan de la Nación, 2001-2007, p. 82).

De 1999 a 2006, las exportaciones de petróleo y sus productos derivados a África aumentaron considerablemente, con un pico entre 2004 y 2005. El 2005 fue un año clave para la expansión de la política africana venezolana. El aumento de las exportaciones de petróleo a

África se acompañó de un aumento general a otras regiones del mundo. Sin embargo, las exportaciones al mundo vieron un aumento del 16,9 %, mientras que las exportaciones a África aumentaron 158 % (Forite, 2011, p. 102). En este período, los socios petroleros africanos fueron: Costa de Marfil, Sudáfrica, Nigeria, Marruecos, Burkina Faso, Túnez, Kenia y Ghana. Sudáfrica se convirtió en el segundo mayor socio petrolero de Venezuela después de iniciar relaciones con este país en 2005. Al respecto Hugo Chávez expresó:

Ellos [los libios] están haciendo grandes esfuerzos para consolidar la unión africana con Argelia y otros países africanos con los que tenemos buenas relaciones, con los países de la OPEP. Pero también con Argelia y Egipto, aun cuando no son de la OPEP. Y esto, fíjense, independientemente de la ideología. Si hay compatibilidad ideológica mucho mejor; pero si no la hay, eso no puede impedir considerar los intereses geoestratégicos y geoeconómicos de Venezuela. Nigeria, por ejemplo, es un gran país del África y, bueno, un país muy importante de la OPEP, Nigeria en el centro. Sudáfrica, que es otro gran país del África. También estamos avanzando en relacionarnos con países más pequeños, todos tienen una gran importancia para nosotros, sobre todo en la cuenca del Río Nilo. (Harnecker, 2004, p. 25).

A partir de 2006, Venezuela institucionalizó las relaciones con África mediante la firma de comisiones mixtas, la visita de personalidades africanas a Venezuela y la activación y el seguimiento de acuerdos de cooperación y complementarios firmados con los países africanos (Viceministro Reinaldo Bolívar presentó agenda África, 2009).

En el período analizado, el mayor beneficiario de la cooperación venezolana fue Cuba, llegando a representar 2,000 millones de dólares anuales en materia de cooperación energética. El triunfo de Hugo Chávez en las elecciones de 1998 permitió a Cuba ganar un aliado estratégico con recursos económicos suficientes, convirtiéndose en el tercer destino de las exportaciones venezolanas después de Canadá y China (Alzugaray, 2011, p. 83). En materia de cooperación energética, Cuba es el país que más recursos ha recibido de Venezuela (85 % del total de la cooperación energética y el 34 % del total de todos los recursos) (Romero y Curiel, 2009, p. 53). En ese sentido se identifica una identidad de rol de aliado fiel, que está más relacionada con la identificación familiar que con el interés económico, pues las mayores ganancias de Venezuela en esta relación no son económicas sino ideológicas.

En la modalidad de cooperación triangular, otros socios receptores de Venezuela son: Ecuador, Bolivia y Nicaragua en el marco del ALBA (programa ¡Yo sí puedo!) y República Dominicana, Guatemala, Belice, Ecuador, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Chile, Nicaragua y Argentina (programa Misión Milagro) (Ojeda, 2012, p. 240). Este comportamiento se explica mediante la identidad de rol de agente antimperialista, donde los principales receptores son países latinoamericanos que comparten un territorio próximo a las históricas amenazas estadounidenses denunciadas por el presidente Hugo Chávez.

Cuba comparte la identidad de rol de aliado fiel con Venezuela, pero se agrega el interés económico a esta relación. Es posible observarlo en la firma del primer convenio entre ambos países en el año 2000. Venezuela se comprometió a retribuir a Cuba con petróleo y sus derivados por valor equivalente al precio del mercado mundial, así como proveer asistencia técnica a los entes públicos y privados de la isla (Convenio Integral de Cooperación Venezuela-Cuba, 2000, Art. II, III)²⁹⁰. Como se analizó en este capítulo, el Acuerdo ALBA actualizó este marco de intercambio entre Venezuela y Cuba, para ajustar los términos y favorecer a Venezuela en el intercambio y no generarle pérdidas significativas con la caída del precio mundial del petróleo (Acuerdo ALBA, 2004, Art. 9, 12).

En esta identidad de rol de aliado fiel se incluye Brasil como socio receptor de la cooperación cubana en materia de salud. En 2014, ambos países firmaron el programa *Mais Médicos* con la participación de la OPS para brindar servicios médicos a 3,500 comunidades en áreas remotas y desatendidas de Brasil (Kirk et al., 2016, p. 470). Las relaciones entre ambos países prosperaron durante la presidencia de Lula da Silva, con un aumento del comercio bilateral del 89 % entre 2009 y 2013. En 2014, Brasil era el tercer proveedor de alimentos para Cuba, con exportaciones agrícolas por un valor de 340 millones de dólares (Kirk et al., 2016, p.470).

A los seis meses de establecer el programa *Mais Médicos*, se encontraban en Brasil 11 430 colaboradores cubanos que representaban el 79 % del total de médicos que respondieron a la convocatoria, principalmente argentinos, españoles y brasileños. La OPS acordó pagar a la

²⁹⁰ Es contradictorio que exista una disposición especial (Art. IV) en este Convenio donde Cuba ofrece gratuitamente sus servicios médicos. Este planteamiento es discordante con el resto del Convenio una vez pautado el intercambio a través de la reciprocidad. Además, Cuba no asume prácticamente costes pues Venezuela se compromete a cubrir los gastos de los médicos cubanos residentes en su territorio.

empresa Servicios Médicos Cubanos S.A. un total de 10,000 reales (aproximadamente 4,200 dólares) por médico al mes. De esta cifra, los médicos cubanos recibieron 1,000 dólares y el Estado cubano los restantes 3,200 dólares). En total, se estima que este acuerdo le reportó a Cuba 1,275 millones de dólares (Schamis, 2019). La OMC estima que las brigadas médicas cubanas han representado ganancias por valor de 11,000 millones de dólares anuales para el Gobierno cubano (Carrasco, 2018; Isla, 2018).

La segunda identidad de rol identificada en el caso cubano es la de libertador-bastión de la revolución con una motivación de mejorar el estatus internacional, siendo los países africanos y latinoamericanos los principales receptores de su cooperación. Antes de 2004, Cuba enviaba más colaboradores a África, a partir de ese año, gracias a los programas sociales de conjunto con Venezuela, esta tendencia se invirtió y comenzaron a enviarse más colaboradores a América Latina. El siguiente cuadro muestra estas relaciones²⁹¹.

Cuadro 16: Médicos cubanos en misiones internacionales

REGIONES	1960-2004		2004-EN ADELANTE	
	Trabajadores	Países	Trabajadores	Países
América Latina	28 422	37	18 425	30
África	31 181	33	1 994	26
Asia	7 986	24	145	22

Fuente: Elaboración propia a partir de De Vos et al. (2007, pp. 764-766).

En el período 1960-1980, el ámbito internacional se caracterizó por los movimientos de liberación en África y Centroamérica, por lo que la ayuda se enfocó hacia estos países. Las llamadas misiones internacionalistas se basaron en el principio de la ayuda solidaria gratuita. Ejemplos de países beneficiarios esos años fueron: Argelia, Angola, Etiopía y Nicaragua²⁹².

²⁹¹ No hay consenso en cuanto al número de médicos cubanos que participan en estas misiones, como tampoco en relación con los ingresos percibidos por Cuba. Los datos en este cuadro contrastan con los aportados por Morales (2017) sobre el incremento significativo del envío de colaboradores a partir del año 2004 (cf. gráfico 10 del apartado 5.2 de la tesis).

²⁹² En las relaciones con los países africanos, Cuba también canalizó intereses de tipo económico, pero estos fueron consecuencia de las motivaciones políticas. Por ejemplo, en el caso de Angola, Cuba recibió compensación económica por su ayuda educacional y ambos países firmaron acuerdos de exportación de azúcar y en el sector de la construcción (cf. Hatzky, 2012). Estos vínculos comerciales se establecieron después de cumplirse el primer objetivo, que era apoyar a Angola en su guerra civil. A menudo, los programas de cooperación llegan primero que los acuerdos comerciales (Huish, 2014). Por esta razón, se prioriza la identidad de rol de libertador y el interés de estatus internacional, por encima del interés económico.

La imagen de Cuba como país afro-latinoamericano fue distintiva de la política exterior cubana en esa época. Cuba hizo uso de esta imagen como *export identity* para demostrar su identificación con las batallas de liberación de los países africanos (Hatzky, 2012, p. 87) y justificar a nivel nacional la ayuda brindada a estos países.

Nuestro Partido, nuestro pueblo y nuestro Estado socialista continuarán aplicando una política exterior basada en el marxismo-leninismo e inspirada en el internacionalismo proletario (...). Nuestra solidaridad de combate, que se dirige tanto a las fuerzas comunistas y a los movimientos revolucionarios de la izquierda que participan en esas luchas, como a los que desde gobiernos patrióticos o antimperialistas se enfrentan al dominio de Washington, no fallará. (PCC, 1975)

En la década de 1990 ocurrieron grandes desastres naturales en Centroamérica que provocaron un viraje y redireccionamiento de la ayuda que se brindaba hasta esa fecha, década en la que se crea el Programa Integral de Salud (PIS), el 3 de noviembre de 1998, dirigido primero a Centroamérica y el Caribe y posteriormente extensivo a África y el Pacífico. Durante la Cumbre Sur-Sur del G-77, celebrada en 2000 en La Habana se acuerda la creación de un Programa de Cooperación Sur-Sur como alternativa de cooperación en el campo de la salud entre los países del hemisferio sur. En este acuerdo Nigeria y Libia aportaron el financiamiento y Cuba el recurso humano. Participaron en este programa seis países del continente africano, a saber: Burkina Faso, Níger, Chad, Sierra Leona, Mali y Gambia (Marimón y Martínez, 2011, pp. 385-386, 388).

Una de las misiones más importantes de la medicina cubana en África fue la lucha contra el ébola durante 2014 y una de las fuentes más recientes de estatus y legitimación internacional de la capacidad de la medicina cubana. En total participaron 256 voluntarios cubanos a la llamada del Ministerio de Salud Pública cubano y en respuesta a la petición de Margaret Chan, Directora General de la OMS²⁹³. Dos de los médicos participantes ofrecieron

²⁹³ Desde el momento en que el Secretario General de la ONU y la Directora General de la OMS solicitaron apoyo expreso a Cuba para el enfrentamiento del Ébola, Cuba organizó en octubre de 2014 en La Habana, una Cumbre extraordinaria del ALBA sobre la cooperación internacional para el enfrentamiento a la epidemia. Después de esta cita presidencial se realizó la reunión técnica de especialistas y directivos para la prevención y el enfrentamiento al virus del ébola. Dicha reunión se celebró entre el 30 y el 31 de octubre de 2014 en La Habana, y contó con la participación de 278 expertos de 34 países. En la misma se intercambiaron experiencias para el fortalecimiento de los planes de acción nacional y para el diseño de una estrategia conjunta de la región latinoamericana y caribeña ante la epidemia. Como resultado relevante se decidió convocar el primer curso

testimonio una vez finalizada la misión refiriéndose a la compensación:

Ningún dinero puede compensar lo que fuimos capaces de hacer...nosotros fuimos a una misión suicida...el dinero no iba a compensar lo que hicimos...Nunca, nunca...Los británicos ganaban 1,600 dólares al día por persona (más de 50,000 dólares mensuales), más la dieta...y nos decían ¿ustedes vinieron gratis? Sí, de gratis, porque solo recibíamos la dieta, no el salario, al que Cuba renunció (...). (Licenciado en enfermería Orlando O’Farril Martínez, citado por Morales, 2017, p. 79)

Nosotros éramos conscientes de que si moríamos nuestros restos estarían cinco años sin poder regresar a Cuba. Sabíamos que, si caíamos en *combate*²⁹⁴, ahí quedaríamos: estábamos en una guerra. Todos firmamos ese acuerdo antes de partir y fue totalmente voluntario; el que no quiso ir a esta misión pudo rechazarla y seguir en lo que estaba, incluso yendo para otra misión. Tuvimos miles de voluntarios para cubrir las 256 plazas. (Jorge Delgado, director de la Brigada Médica contra el Ébola en África, *Público*, 2015)

Más allá de la analogía que puede establecerse entre la lucha de un médico por acabar con una enfermedad como el ébola, el empleo del término ‘combate’ no es aislado en el discurso cubano. Por el contrario, su uso es muy frecuente y se remonta a los discursos de Fidel Castro dirigidos al pueblo cubano en los que el mandatario resaltaba la importancia de luchar contra un enemigo, en este caso, Estados Unidos. La colaboración médica, como se ha podido constatar hasta ahora, se inserta en el mismo marco de lucha y resistencia, a pesar de los escasos recursos económicos.

Finalmente, Colombia también buscó estatus internacional, pero este estuvo condicionado por la identidad de rol que busca ser ejemplar. El país enfatizó la importancia de ganar prestigio e influencia en el sistema internacional a través de políticas nacionales ejemplares en el ámbito de la cooperación en seguridad. Como se ha venido afirmando a lo largo de este capítulo, Colombia desarrolló una estrategia de adaptación a los marcos internacionales de

internacional para la prevención y enfrentamiento al Ébola, desarrollado en el Instituto cubano de Medicina Tropical Pedro Kouri, del 10 al 15 de noviembre de 2014 (Romero, 2015; Organización Panamericana de la Salud, 2014).

²⁹⁴ Énfasis añadido.

cooperación y demostró su habilidad para ajustar las normativas de la cooperación internacional al ámbito de la CSS.

En el período 2003-2006 se realizaron 735 proyectos de cooperación (Estrategia 2007-2010, p. 23) por un valor de 560 millones de dólares (Tickner, 2016, p. 10). El PND 2010-2014 se refirió a la CSS como un mecanismo para acercarse a regiones de interés para el país, privilegiando la relación con los países de América Latina y el Caribe. Las estrategias regionales de CSS con los países de la Cuenca del Caribe y Mesoamérica se mantuvieron dentro de las prioridades y se diseñaron nuevos instrumentos para establecer relaciones con África y Asia. Para cumplir esta estrategia, Colombia abrió nuevas misiones diplomáticas en esas regiones, diseñó instrumentos adaptados a los contextos africano y asiático en materia de prevención de conflictos y, por último, incrementó la asignación de recursos para materializar estas iniciativas (APC-Colombia, 2015).

El siguiente cuadro incluye el conjunto de países con los cuales Colombia cooperó hasta el año 2014.

Cuadro 17: Receptores de cooperación Sur-Sur bilateral de Colombia hasta el año 2014

América Latina y el Caribe	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
África	Argelia, Benín, Botswana, Egipto, Gabón, Ghana, Kenia, Namibia, Nigeria, Marruecos, Mozambique, República Democrática del Congo, Senegal, Sudáfrica y Tanzania.
Asia	Camboya, China, Filipinas, India, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam.
Eurasia	Azerbaiyán, Kazajastán, Rusia y Turquía

Fuente: Nivia-Ruiz y Ramos (2015, p. 106) y Presidencia de la República de Colombia (2014, p. 172).

Pese al gran número de países receptores de proyectos de cooperación técnica bilateral y triangular, la cooperación colombiana se centra en los países de Mesoamérica y la Cuenca

del Caribe, donde existen serios problemas de violencia y criminalidad relacionados con el tráfico de drogas, a saber: Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Panamá y Perú. De estos, los principales receptores de las acciones en el área de la seguridad son: Ecuador²⁹⁵, Guatemala, Honduras y México, que reciben entre el 85 % (2013) y el 45 % (2015) del total de la cooperación ejecutada entre 2010 y 2015 (Tickner, 2016, p. 19). La selección de estos países se justifica por los altos índices de producción y tráfico de estupefacientes²⁹⁶. En 2008, Guatemala, Honduras, El Salvador y México fueron reportados como los países en la región con mayores detenciones por tráfico de drogas. Honduras por su parte registró la tasa más alta de homicidios en la región ese mismo año. En Centroamérica, la mayor competencia en el tráfico de cocaína ha acarreado niveles de violencia crecientes. La cocaína proviene de América del Sur, sobre todo de Colombia y se transporta hacia Estados Unidos y Canadá, con Ecuador, México y países de Centroamérica como países de tránsito (UNODC, 2013, p. 73, 2010, p. 238). Esto justifica que para el 2015 el país ejecutara 229 actividades de cooperación Sur-Sur, 48% en Mesoamérica y el Caribe, 27 % en Sudamérica, 17 % en Asia y 7 % en África y Oriente Medio por un valor total de 10,797 millones de pesos colombianos (APC, 2016; Tickner, 2016, p. 4).

²⁹⁵ Ecuador, que limita con Colombia y Perú, adquirió creciente importancia como centro de tráfico de cocaína. En 2009, las incautaciones en ese país alcanzaron el nivel sin precedentes de 65 t, el segundo por orden de importancia en América del Sur. La cocaína ingresa en el Ecuador a través de la frontera con Colombia, en las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbios (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2010, p. 113).

²⁹⁶ Colombia ha demostrado en los últimos años gran capacidad para lidiar con el problema de las drogas. Entre 1997 y 2010 logró reducir el cultivo ilícito de adormidera de 6,584 a 341 hectáreas. Similar con el cultivo ilícito del arbusto de coca. Mientras países como Bolivia y Perú van al alza, en Colombia descendió de 144,800 hectáreas a 57,000 entre 2001 y 2010. El número de incautaciones ascendió de 38,876 en 2010 a 41,291 en 2011 y la cantidad incautada subió por tercer año consecutivo, de 209 t en 2009 a 255 t en 2010 y 321 t en 2011. Sin embargo, estas cifras hay que matizarlas, pues no está claro si esto se debe al aumento de los niveles de producción o a las actividades de represión (UNODC, 2013, p. 52). Lo que sí es cierto, es que el país ha movilizado un gran número de organismos de la administración pública, entre ellos el Ministerio de Salud y Protección Social, considerando una aproximación integral al problema, y no solo como un problema de seguridad. Este tipo de acciones lo ha acreditado para contribuir a la lucha contra el tráfico de estupefacientes en Centroamérica. Hay que recordar que el Triángulo Septentrional de América Central aún no se ha recuperado de las brutales guerras civiles en Guatemala (1960-1996) y El Salvador (1980-1992). La región padece una de las distribuciones de ingresos más desiguales del mundo, solo comparable con las del África meridional o los países andinos (UNODC, 2010).

Por último, durante los mandatos de Uribe, se llevó a cabo una estrategia de desarrollo interno con un llamado a la AOD y a la inversión extranjera directa. La principal motivación fue el interés económico para dar solución al conflicto armado colombiano.

Nosotros trabajamos sobre un propósito: construir la confianza de los colombianos en Colombia y la de la comunidad internacional en nuestro país. La palabra clave, entonces, es confianza, que está cimentada sobre tres pilares: la seguridad, la promoción de la inversión y la política social. La seguridad y la promoción de la inversión como medios; y la política social como fin y legitimador de las dos primeras. (Uribe, 2014, citado por Angoso, 2014, p. 39)

Como se desarrolló en el capítulo 4 de la tesis, Santos incluyó esta estrategia en la modalidad de cooperación Colombia-Colombia (Col-Col), dedicada al desarrollo de proyectos de cooperación en el país con financiación privada y triangular.

De manera general, se observa que la asimetría entre donantes y receptores de la ayuda, invita a los países donantes a justificar sus acciones de cooperación con factores ideacionales, como las identidades compartidas y los intereses. Los hallazgos de este apartado no coinciden con el planteamiento de March y Olsen (1998, p. 952), en el que los factores ideacionales cobran importancia cuanto menor son las asimetrías distributivas y menores las disparidades entre los recursos de poder de los actores.

Conclusiones

Este capítulo se estructuró en tres grandes ejes: la integración y las donaciones a organizaciones regionales y multilaterales, los programas de cooperación emblemáticos de los donantes y la ayuda humanitaria. El análisis de estos tres instrumentos, dio paso al último apartado en el que se desarrolló una explicación de rango medio del comportamiento de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba para entender el proceso de selección de los receptores de la cooperación.

Los países mostraron estabilidad en la selección de los sectores de cooperación. Su conocimiento sobre el sistema internacional (condiciones ideacionales) y sobre las condiciones materiales, permitieron promover acciones y proyectos que reforzaron la legitimidad internacional de estos Gobiernos. En este proceso, las organizaciones

internacionales desempeñaron un papel legitimador discursivo de las acciones estatales y en última instancia legitimador de poder e influencia.

La creación de coaliciones fue una herramienta a la que recurrieron los cuatro casos para transformar la estructura por medio de la promoción de normas y la búsqueda del equilibrio de poderes, en unos casos y, el reconocimiento de pertenencia a grupos tradicionales de poder, en otros. Todos hicieron uso de varios tipos de coaliciones en el proceso de adaptación de sus intereses a las condiciones objetivas estructurales. Esta adaptación estuvo condicionada por las estrategias de gestión de la identidad por parte de las élites políticas. Los actores utilizaron, máxime, la estrategia de creatividad social al desarrollar nuevos criterios para la autoevaluación con el objetivo de mejorar su percepción en el escenario internacional, y la estrategia de competencia social para mejorar la posición del Estado en el sistema internacional.

Respecto a la ayuda humanitaria, se observó que los Estados adscriben los principios internacionales y ejecutan una ayuda bastante especializada que no se aleja de los sectores de experticia de la cooperación y los aquí llamados programas emblemáticos. La presión normativa para que la ayuda se realice de determinada manera, no existe en otras formas de cooperación, lo que impide que se utilice como instrumento de política exterior. Sin embargo, esto no imposibilita que los países esperen reconocimiento de la sociedad internacional y reputación por las acciones que ejecutan y que sus identidades den forma a las políticas exteriores. Las normas filtran las percepciones de los Estados sobre sus intereses y necesidades, crean roles de política exterior y expectativas mutuas en la sociedad internacional, crean instituciones limitantes que vinculan los principios con las consecuencias, y proporcionan fundamentos políticos nacionales para las élites políticas.

En la búsqueda de reconocimiento internacional, la importancia concedida a la reputación hace que los Estados sean más vulnerables a las acusaciones externas y se movilicen para transformar la percepción internacional que se tiene sobre ellos. Se demostró que la cultura institucional y las identidades estatales condicionaron el tipo de acción humanitaria que se privilegia. La solidaridad, como valor, fue una herramienta contrahegemónica que no invalidó el acto altruista de donar en sí mismo.

Esta comprobación llevó a describir un conjunto de identidades de rol que explican la selección de los receptores de la cooperación para el desarrollo. Tomando en consideración los aportes de Holsti (1970), se describieron las identidades de rol que Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba desplegaron en sus relaciones con los principales receptores de su cooperación. Estas identidades fueron: líder regional, desarrollador, protector regional, desarrollador interno, aliado fiel, agente antimperialista, libertador-bastión de la revolución y ser ejemplo. Las identidades de rol afectan tres motivaciones: interés económico, identificación familiar y estatus internacional y explican las relaciones donante-receptor de los países estudiados. En estas identidades las ideologías son expresión de preferencia por determinadas alianzas institucionales, lo que no excluye que se den relaciones basadas en el interés económico.

Retomar las concepciones de roles nacionales, permitió comparar las relaciones sociales de los cuatro estudios de caso y observar similitudes en cuanto a la estructura e ideología, junto con algunas diferencias o matices en el contenido. El dinamismo de las relaciones internacionales de estos Estados se explicó al demostrar que ejercen roles diferentes según el impacto que buscan lograr y las metas nacionales. Ahora bien, esta interpretación no explica todos los aspectos del comportamiento de la política exterior, sino el ejercicio de la individualidad en un contexto específico. Los resultados de este capítulo contrastados con los del capítulo anterior permiten concluir, hasta el momento, que existen incongruencias entre la política nacional declarada, el discurso de las élites y los roles observados en la práctica de la cooperación.

Estas explicaciones permitirán explorar en el siguiente capítulo la identidad y las circunstancias de los actores sociales dentro de la narrativa nacional que da sentido a los eventos pasados, a la luz de los objetivos políticos. De esta manera, se pasará a un segundo nivel de modelización del comportamiento que profundiza en la formación de las identidades, los intereses y los valores expresados en la matriz de política exterior de los Estados.

PARTE IV
NIVEL DE MODELIZACIÓN ABSTRACTO DE LOS CASOS

CAPÍTULO 6

HACIA UNA NARRATIVA INTEGRADORA DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR DE BRASIL, COLOMBIA, VENEZUELA Y CUBA

El epíteto de “gigante dormido”, aplicado a Estados Unidos por el almirante Yamamoto, será tomado por cualquier brasileño como referente a Brasil, y confundido con el ya considerado mal augurio “acostado eternamente en cuna espléndida” de la letra del Himno Nacional.
(Veloso, 1997)²⁹⁷

Fue preciso que viniera finalmente Gabriel García Márquez para ofrecer el gran mito de la historia colombiana: el estallido del espacio, la inmovilidad del tiempo, la condena a la repetición.
(Pécaut, 2006, p. 23)

¡Pero así está Bolívar en el cielo de América, vigilante y ceñudo, sentado aún en la roca de crear, con el inca al lado y el haz de banderas a los pies; así está él, calzadas aún las botas de compañía, porque lo que él no dejó hecho, sin hacer está hasta hoy: porque Bolívar tiene que hacer en América todavía!
(Martí, 1893/2005, p. 237)

Cuando visité su isla me admiraba su sabiduría instantánea y colectiva. Cualquier cubano se consideraba capaz de liquidar al comunismo o al capitalismo, enderezar a la América Latina, erradicar el hambre en África y enseñar a los Estados Unidos a ser potencial mundial. Y se asombran de que las demás gentes no comprendan cuan sencillas y evidentes son sus fórmulas. Así, viven entre ustedes, y no acaban de entender porque ustedes no hablan como ellos.
(Aguilar, 1986)

Toda construcción social es producto de las experiencias pasadas, tanto exitosas como no exitosas (Dabène, 2009, p. 10). En ese sentido, un enfoque histórico es necesario, si no obligatorio, para explicar y entender las narrativas y comportamientos de los Estados. Este capítulo explicita la relación entre identidad, intereses y valores y la influencia de estas categorías en las decisiones de política exterior en materia de CSS. La profusión y complejidad de las relaciones que establecen los actores invita a ser selectivos en la ejemplificación para contribuir a dar respuesta a la pregunta principal de investigación de la tesis, a saber: ¿cómo las identidades condicionan los valores e intereses de los donantes de la CSS y explican la elección de sus objetivos de cooperación? Si en los capítulos 4 y 5 de la investigación se ahondó en la estructura de la cooperación internacional de Brasil, Colombia,

²⁹⁷ Traducción propia del original en portugués. El libro digital consultado no está paginado, por eso el lector no encontrará referencia al número de página. Este pasaje en particular, se encuentra en la introducción.

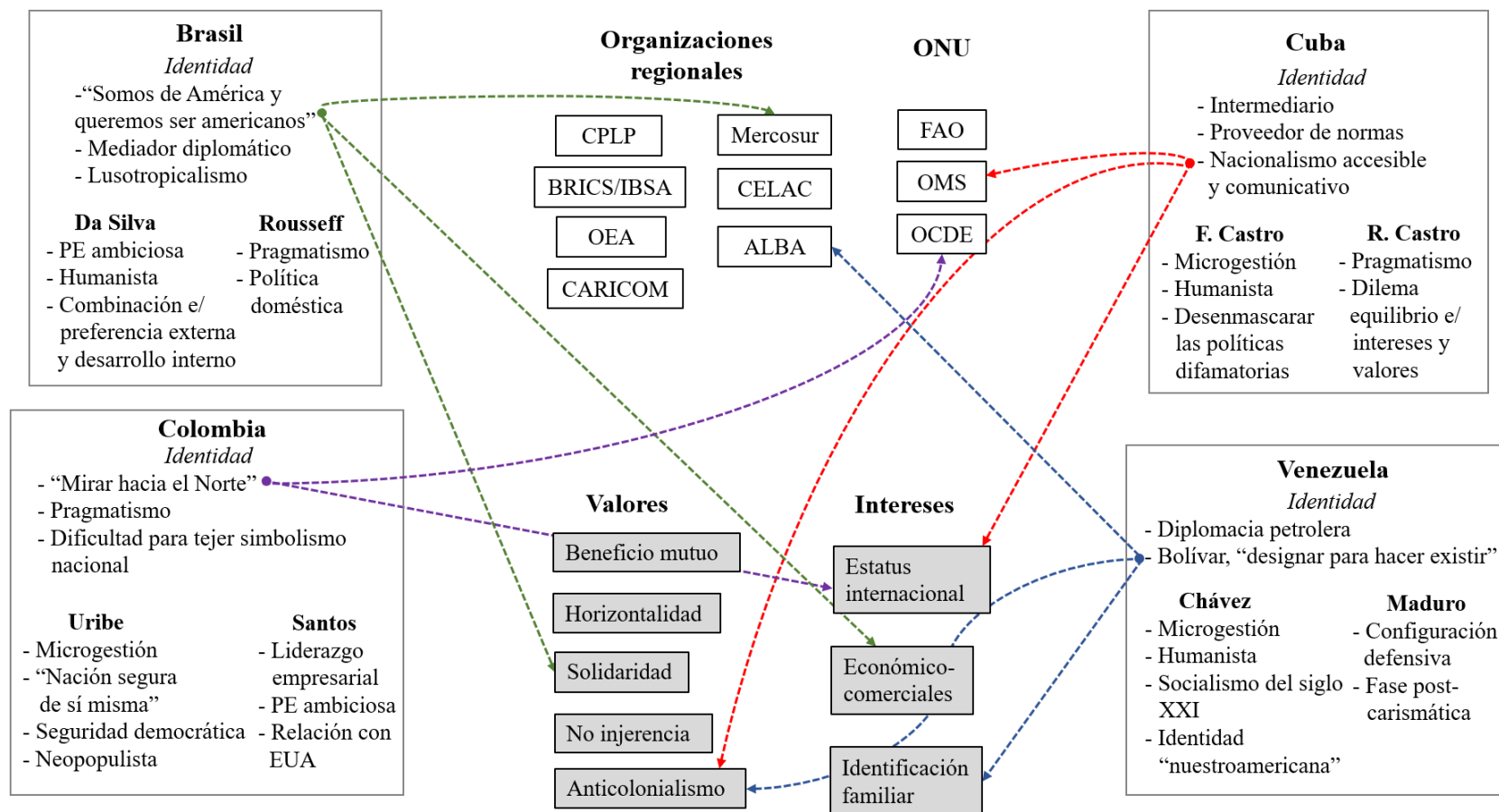
Venezuela y Cuba, en este capítulo se muestra una imagen integradora de los cuatro países en los ámbitos regional y multilateral. Considerando que, para explicar la política exterior del Estado, hay que analizar por qué estos eligen una identidad particular de entre una variedad de opciones culturales (Welch, 2011), es importante complementar el estudio con la autodefinición de la identidad para explicar el comportamiento en el área de la cooperación internacional.

Existen elementos unificadores y compartidos que están presentes la mayor parte del tiempo y que permiten que un Estado sea coherente y hasta previsible en algunos momentos en sus decisiones estratégicas. Parafraseando a Lafer (2018, p. 165), “la conjuntura cambia, pero la *vis* directiva permanece”. Igualmente coexisten otras identidades que son menos o más relevadas en función de las élites en el poder. Ello significa que cierto cambio tiene una justificación y, posiblemente, un antecedente histórico resultado de un conjunto de condiciones que lo propiciaron e impulsaron.

Los países estudiados comparten el mismo espacio físico (en su sentido amplio) y eventos históricos que han marcado las relaciones de otredad en las que unas veces prevalecen las semejanzas y, en otras, las diferencias. Se entiende que las identidades internacionales evolucionan desde orientaciones e identidades democráticas nacionales hacia la política internacional y, además, pueden evolucionar a partir de la práctica de la cooperación de expertos en tareas específicas. La experiencia y la interacción humana influyen en las expectativas, las preferencias, las identidades y los significados (March & Olsen, 1998, pp. 962-963, 969). Por ello es importante, como se justificó en el capítulo 2, incluir a las élites políticas por su papel en la selección de estrategias de gestión identitarias. Autores como Brysk (2009) demuestran el papel de los líderes y las fuerzas sociales en la guía y activación de una política exterior de principios. De manera similar, aunque algunos valores y experiencias nacionales se armonizan con los principios de la cooperación multilateral, debe explicarse la proyección de esas reglas en la política exterior.

La figura 6 agrupa las principales características observadas en el estudio de los cuatro países.

Figura 6: Narrativa integradora de la cooperación Sur-Sur de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba



Fuente: Elaboración propia.

En el capítulo 5 se profundizó en sus relaciones bilaterales con los principales socios receptores, ello permitió sugerir que están motivadas por tres intereses fundamentalmente, a saber: la identificación familiar, el interés económico y el estatus internacional. En este capítulo se retoman esos intereses para explicar la relación con la identidad y la estructura del sistema internacional mediante un proceso de mutua constitución.

La organización de esta figura recuerda la propuesta de modelo de cooperación internacional explicada en el capítulo 2 de la tesis. En la argumentación del modelo se insistió en la importancia de incluir tres niveles de análisis –internacional, estatal y subjetividad individual. La figura 6 agrupa las características identitarias estatales y nacionales observadas durante el análisis, algunas de las cuales exhiben gran continuidad y estabilidad temporal, así como capacidad explicativa de la política exterior actual.

A simple vista descuella cierta armonía en la contracción de los objetivos de política exterior de los Gobiernos de Dilma Rousseff, Raúl Castro y Nicolás Maduro con respecto a sus predecesores. En los tres casos, el contexto histórico internacional, la caída de los precios de las materias primas, los escándalos de corrupción, entre otros factores contextuales, restringieron la proyección internacional de sus políticas, incluido el desembolso en acciones de CSS.

Por el contrario, Juan Manuel Santos muestra mayor ambición internacional que, en la CSS, se tradujo en el aumento del presupuesto dedicado a los proyectos, el aumento de la oferta de cooperación técnica hacia otros sectores y la participación en los foros de gobernanza global de la ayuda para el desarrollo. Al respecto, en la tesis se enfatiza la idea de que esta aspiración fue posible gracias a la relativa estabilidad social interna²⁹⁸ del país que Santos recibió de manos de Uribe. Si bien no se puede afirmar que Uribe fuera decisivo²⁹⁹ en la proyección

²⁹⁸ El índice de Gini pasó de 0,587 en 2000 a 0,555 en 2010 al término del mandato de Álvaro Uribe. Al finalizar el primer mandato de Juan Manuel Santos en 2014, el índice había alcanzado el valor histórico de 0,539 (Vargas-Alzate, 2015, p. 41).

²⁹⁹ Nótese que se utiliza este término para diferencias entre la proyección interna uribista y las relaciones exteriores de su Gobierno. Durante sus mandatos, el país firmó acuerdos en el sector de las inversiones con Perú (2003), China (2008), Bélgica (2009), India (2009), Reino Unido (2010) y la Unión Europea (2010). En el ámbito multilateral, Colombia participó en la Cumbre de la APEC, tuvo representación en el BID, gracias a la elección del colombiano Luis Alberto Moreno como presidente en 2005 (reelegido en 2010 y 2015), y en la Comunidad Andina con la elección de Guillermo Fernández de Soto como Secretario General. El país apoyó la creación de la UNASUR y fue invitado por primera vez a la reunión del G-8. En el ámbito comercial, entraron en vigor el TLC con Chile en 2009, el TLC con Mercosur en 2005 y se suscribieron acuerdos con Estados

exterior del país, su tarea fue la de sentar las bases de un sentimiento nacional³⁰⁰ que se cristalizó en los mandatos de Juan Manuel Santos y dotó a este último de legitimidad internacional para proyectar una política de cooperación basada en el pilar de la seguridad democrática. Desde el Gobierno de César Gaviria se promovió la apertura económica del país a través de reformas del sistema político y económico, que luego Uribe y Santos profundizaron bajo los lineamientos de la competitividad neoliberal (Hawkins y García, 2014).

Para el lector de esta tesis resultará llamativo que Brasil, Venezuela y Cuba estén conectados por tres líneas de relaciones que incluyen un interés, un valor y una institución multilateral, y están asociadas a una identidad, mientras que Colombia está conectada a ellos por dos relaciones que incluyen los intereses y una institución multilateral. A lo largo de la investigación se ha visto que el país muestra un comportamiento diferente al resto de países en cuanto a su planeación estratégica de la cooperación y la coherencia entre las prácticas sociales, la política exterior y el discurso de las élites políticas. La ausencia de relaciones con un valor de la CSS se justifica porque en el seno de la OCDE, Colombia defiende los principios de apropiación, armonización, alineación y mutua responsabilidad promulgados en la Declaración de París y la AAA. En este capítulo se profundiza en la explicación de esas diferencias con el resto de los casos, lo que invita a buscar en las raíces históricas de la configuración política y territorial colombianas y en sus identidades sociales. Colombia es el país *outlier* de esta investigación, en parte, y a grandes rasgos, debido a su proamericanismo³⁰¹ (Bernal y Tickner, 2017) y a la dificultad de las élites para tejer simbolismo nacional.

Unidos (2006) y Canadá (2010) (Ministerio de Comercio de Colombia, s.f. a, b; BID, s.f.). El TLC con Estados Unidos representó el acuerdo comercial más importante suscrito por Colombia hasta ese momento, por el tamaño del flujo comercial y la magnitud del mercado norteamericano (García, 2015). Durante la presidencia de Santos, el TLC con Estados Unidos entró en vigor y el país se mantuvo activo en los foros regionales. Su Gobierno promovió la ampliación de relaciones comerciales con los países asiáticos emergentes.

³⁰⁰ El excandidato a la presidencia y exmagistrado colombiano Carlos Gaviria plantea que los proyectos de ambos mandatarios eran relativamente similares, pero con un estilo o matiz distinto. Ambos trataron de consolidar un *statu quo* de corte inequitativo, con la diferencia de que Santos realizó concesiones y estuvo dispuesto a sacrificar algunas de sus posiciones, algo que Uribe no hizo y lo llevó a tener conflictos con Venezuela y Ecuador. Ese cambio de estilo también se observa en el trato que Santos dio a sus adversarios, muy distinto al de Uribe (Gaviria, 2014, citado por Angoso, 2014, p. 89). Santos dio muestras de no querer depender tan estrechamente de Washington, lo que también puso al país ante un doble reto: (Ramírez, 2011)

³⁰¹ Este término se define en el apartado 6.2 dedicado al modelo de cooperación de Colombia.

El resto de países está conectado con los valores de la CSS ampliamente socializados a través de los mecanismos de las Naciones Unidas y reafirmados en las declaraciones políticas de las organizaciones regionales latinoamericanas. Un ejemplo representativo en esa dirección es la CELAC cuando declara en el Marco Conceptual de la Cooperación Internacional:

La cooperación que se desarrolle en el ámbito de CELAC se fundamenta en los principios de solidaridad, horizontalidad, consenso, diversidad, equidad, igualdad, flexibilidad, reciprocidad, corresponsabilidad, beneficio mutuo, alineación con las prioridades nacionales, efecto multiplicador, no condicionalidad, transparencia y rendición de cuentas, priorización de la reducción de desigualdades entre los países y dentro de los países, y de los grupos vulnerables, respeto a la soberanía, complementariedad, participación voluntaria, respeto al derecho internacional y de las leyes y reglamentos nacionales, solución pacífica de controversias y no injerencia en los asuntos internos de los países. (CELAC, 2014b, p. 11)

En relación con el primero, la CELAC, por ejemplo, esboza que “la cooperación que se realiza a nivel de la región debe contribuir a la reducción de asimetrías regionales y las brechas de desarrollo nacional” (CELAC, 2014c, p. 21). Ello significa³⁰² que la CELAC reconoce e internaliza la contribución cepalina sobre la descripción de las brechas estructurales del desarrollo en América Latina (Kaldewei, 2015). En relación con la adaptación de los planes de desarrollo nacionales, la CELAC insiste, desde el Plan de Acción de Caracas (2012), en la importancia de rediseñar las instituciones financieras multilaterales con la subsiguiente democratización de los procesos de toma de decisiones, una petición hecha por los países del Sur Global. Asimismo, se reitera la importancia de “promover los intereses de países en desarrollo en los organismos multilaterales” y “proyectar los intereses y las preocupaciones de América Latina y el Caribe sobre los principales temas de la agenda internacional” (CELAC, 2013, párrafo 41). Estos motivos, entre otros expuestos en los capítulos precedentes, invitan a considerar las organizaciones regionales y multilaterales pues son un reflejo también de las identidades estatales.

³⁰² La operacionalización diplomática del concepto de región se incluyó en el artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas, que contempla acuerdos regionales y otorga relevancia al papel que tienen estas instituciones para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Es decir, se reconoce el papel del regionalismo en el orden internacional y en su gobernanza. Ello supone que estas organizaciones se “nutren” de las sugerencias de los organismos de las Naciones Unidas, pero también se adaptan a los planes de desarrollo nacionales de sus países miembros.

En el capítulo 4 se discutieron los principios que respaldan las narrativas de la CSS de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba. Como sugiere Brysk (2009, p. 33), la promoción de normas multilaterales es más probable cuando coincide con un interés nacional particular. El siguiente cuadro resume los principios que sobresalen en los discursos políticos y marcos normativos de la CSS de cada país.

Cuadro 18: Valores y principios de la cooperación Sur-Sur de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba

PAÍSES	VALORES/PRINCIPIOS
<i>Brasil</i>	Solidaridad Horizontalidad Beneficio mutuo No condicionalidad No intervención en los asuntos internos No indiferencia No vinculación comercial
<i>Colombia</i>	Solidaridad Horizontalidad Beneficio mutuo Flexibilidad Respeto a la soberanía No injerencia en los asuntos internos Consenso Equidad
<i>Venezuela</i>	Solidaridad Antimperialismo Democratización de la sociedad internacional Promoción de la multipolaridad Complementariedad Respeto a la soberanía nacional
<i>Cuba</i>	Solidaridad Antimperialismo Respeto mutuo Coexistencia pacífica No condicionalidad Respeto a la soberanía Respeto a la autodeterminación No injerencia en los asuntos internos

Fuente: Elaboración propia.

Dicho esto, en los siguientes apartados se describen los modelos de CSS estatales, considerando que las relaciones explicitadas en la figura 6 no son las únicas que estos Gobiernos establecieron, pero sugieren una explicación adecuada a la pregunta de investigación e inducen una lectura correcta de las relaciones. En el caso de Brasil se profundizará en los fundamentos identitarios que explican la relación con América del Sur y el Mercosur. En Colombia se argumenta la motivación para ser identificado como un país que promueve buenas prácticas en materia de cooperación. En ese sentido, la aspiración a ser país miembro de la OCDE resulta ser un ejemplo ilustrativo de la identidad estatal. En Venezuela, la tendencia a fomentar procesos de integración regional se explica gracias a la transmutación de una concepción de integración bolivariana a una antimperialista que rigió las relaciones Sur-Sur de los gobiernos chavistas. Por último, en Cuba el antimperialismo y el nacionalismo, fenómenos históricos que conforman la identidad estatal, son parte de la retórica política que explica las relaciones de CSS de los Gobiernos analizados.

6.1 Brasil: dejar atrás la “cuna espléndida”

En el estudio de la cooperación internacional de Brasil descuella la amplitud de relaciones en todos los ámbitos y en un número también importante de sectores. ¿Cómo se explica esto? En la literatura académica, a menudo se recurre a los factores geográficos e históricos para analizar las raíces del poder y la política exterior brasileña contemporánea (cf. Lafer, 2018, 2002; Hirst & Soares de Lima, 2015; Ayllón, 2006). Buscar en los fundamentos de la historia brasileña, sin pretender escudriñar en todas sus “raíces” –como hace Buarque de Holanda (1936/1995)–, invita a ubicar a Brasil en una perspectiva continental que nos remonta inevitablemente a la colonización portuguesa en contraste con la española. Sin ánimos de forzar causalidades de hechos ocurridos en la historia contemporánea, se considera que estos elementos son valiosos para entender el Brasil actual, tanto en sus homogeneidades como en sus incongruencias discursivas.

Según afirma Buarque de Holanda, el colonizador español llegó a América con un sentimiento y orgullo de su propia raza mucho más elevado que el colonizador portugués. Los principios que regularon las actividades de estos últimos fueron primero, la plasticidad social, es decir, su capacidad para adaptarse a la cultura local y no imponer sus propias costumbres, una diferencia bastante marcada con los españoles que desde sus primeros años

en el continente fundaron villas al estilo europeo de la época. Los portugueses, por el contrario, se adaptaron incluso a las técnicas de manejo de los cultivos de las comunidades brasileñas nativas y tuvieron una inclinación hacia la colonización que el autor describe como aventurera, en contraposición al esquema de trabajo de los españoles. Para el colonizador portugués, el ideal era “*colher o fruto sem plantar a árvore*”³⁰³ (Buarque de Holanda, 1936/1995, p. 44) o, en otras palabras, la riqueza que cuesta osadía, no la que cuesta trabajo (Buarque de Holanda, 1936/1995, p. 49). Con esto no se busca resaltar características peyorativas de las culturas iberoamericanas, sino marcar diferencias sociológicas que influyeron en la configuración del territorio y en la abolición tardía de la esclavitud en Brasil, por citar dos ejemplos.

Otro principio que reguló la colonización portuguesa, fue el tipo de sociedad instaurada. Esta no se basó en sus inicios en el desarrollo de la agricultura, por ser una actividad de poco interés para Portugal (Buarque de Holanda, 1936/1995, p. 49). A ello hay que sumar el reto que representó desarrollar una agricultura tropical que demandaba técnicas alejadas del conocimiento europeo (Buarque de Holanda, 1936/1995, p. 50). Sin dudas, eso provocó un retraso técnico y productivo que, a nuestro juicio, tuvo un impacto en el desarrollo del capital productivo y material necesario para que un país con las características físicas de Brasil (continental), se pensara o aspirara a ser potencia mundial.

Probablemente aquí, se encuentren algunas justificaciones sobre por qué Brasil no es considerado un *monster country* asustador³⁰⁴ (Ayllón, 2006, p. 10). En cierta medida porque no desarrolló a tiempo ni “un excedente de poder, ni un excedente de atracción cultural, económica o política” (Lafer, 2002, p. 93). En lugar de construir relaciones basadas en la amenaza, Brasil desarrolló una identidad internacional basada en la confianza, la negociación y el diálogo.

³⁰³ La traducción al español sería: recoger el fruto sin plantar el árbol.

³⁰⁴ Milani et al. (2016, p. 27) señalan que algunas de las razones por las cuales en la actualidad Brasil no es percibida como potencia son sus altos índices de analfabetismo y mortalidad infantil, la desigualdad social, las disparidades económicas entre las regiones, los altos niveles de desconfianza de la población en sus representantes políticos, la falta de infraestructura y capacidad logística, los conflictos por la tierra, la deforestación, el tráfico de armas y drogas, la prostitución infantil, entre otras problemáticas sociales.

La diplomacia brasileña se basa en estrategias de negociación que tienen antecedentes en la firma del Tratado de Madrid (1750)³⁰⁵. Este acuerdo fue concertado por el rey de Portugal, D. Juan VI y su hijo, el príncipe heredero D. Pedro, con el apoyo de los ingleses (Lafer, 2002, p. 41). A partir de 1822, Brasil comenzó a diferenciarse del resto del continente, al tratarse de un imperio unido, con una lengua compartida en medio de repúblicas fragmentadas (Lafer, 2002, p. 44). Esta característica apuntó hacia la construcción de una identidad que distinguió tempranamente al Otro/República/hispano del Yo/Imperio/lusófono.

Brasil limita con diez naciones suramericanas, por lo que, desde el punto de vista regional, el primer tema de relevancia es América del Sur y no América Latina (Lafer, 2018, p. 1138). El *Manifiesto Republicano* de 1870 cambió esta perspectiva al afirmar: “Somos América y queremos ser americanos” (*Clube Republicano*, 1870, p. 744). Esta afirmación buscaba deshacer las diferencias identitarias prevalentes y transformar al Imperio en República, algo que las élites venían considerando como un paso hacia la modernidad. El *Manifiesto*, continúa diciendo:

Nuestra forma de gobierno es, en su esencia y en su práctica, antinómica y hostil al derecho y a los intereses de los estados americanos. (...) Para Europa somos una democracia monárquica que no inspira simpatía ni causa adhesión. Para América somos una democracia monárquica donde el instinto y la fuerza del pueblo no pueden imponerse ante el albedrío y la omnipotencia del soberano. (*Clube Republicano*, 1870, pp. 744-745)

Brasil, prefiere cambiar antes que hacer cambiar a los Otros. Un rasgo que se constata en su estilo diplomático. Pareciera que Brasil nació siendo un “gigante dormido” (Veloso, 1997). Lafer (2002, p. 45) retoma las palabras de Euclides da Cunha cuando reflexiona sobre la transición de Imperio a República y las relaciones con los vecinos americanos: “La República nos sacó del remanso aislado del Imperio hacia la peligrosa solidaridad sudamericana”. En esta frase aparecen dos elementos relevantes para nuestro objeto de estudio. Primero, que esta unión significó desde el inicio un acto de solidaridad. América, además de fragmentada,

³⁰⁵ El Tratado de Madrid de 1750 definió el espacio geográfico del país y delimitó sus fronteras. Este Tratado se concertó gracias a la mediación de Alexandre de Gusmão, responsable de la elaboración de la doctrina *uti possidetis*, por la que cada país debería retener para sí los territorios que hubiera ocupado efectivamente (Lafer, 2018, pp. 1141-1142). En el período analizado en la tesis, se observa este rol de mediador durante el Gobierno de Lula da Silva en la resolución de varios conflictos en el ámbito multilateral –ante la OMC, por citar un ejemplo– siguiendo una política de entendimiento y paz como prevé el artículo 4º de su Constitución.

se consideraba caótica en su organización, lo que definía a Brasil –un Imperio unido por la delimitación de su territorio, el idioma y la cultura³⁰⁶– como un ente relativamente superior al resto de las Repúblicas latinoamericanas. Justamente en el uso del calificativo ‘peligrosa’, subyacen las debilidades del vecino hispano y la exposición de Brasil a estos peligros. Segundo, la actitud solidaria surge de la necesidad de unir a “la raza latina frente a la competencia formidable de otros pueblos” –refiriéndose a los Estados Unidos–(Da Cunha, 1966, citado por Lafer, 2002, p. 46).

En el apartado 4.1 de la tesis se aludió al cambio de percepción de las élites políticas brasileñas a partir de 2008, sobre la importancia concedida a América del Sur y al Mercosur para el cumplimiento de los intereses estatales. Considerando este pasaje de la historia brasileña, podría decirse que, entre Brasil y sus vecinos, ha existido siempre una relación ambigua en la que estos países son considerados estratégicos y relevantes para sus objetivos nacionales, pero donde Brasil puede prescindir de ellos, pues tiende a percibirse superior. Esto refuerza la identidad de rol de líder regional y las relaciones comerciales históricas a través de variados mecanismos de cooperación económica.

Durante el siglo XX la ambigüedad continuó y se extendió a toda América Latina. Brasil se alió a Estados Unidos y tuvo una participación discreta durante la Primera Guerra Mundial que lo llevó a desarrollar una visión de intereses generales que será una constante de la identidad internacional brasileña durante ese siglo: “una visión sobre el mundo y su

³⁰⁶ Si bien existía unidad, no puede obviarse la característica multiétnica de Brasil. Entre 1815 y 1930 se estima que emigraron a Brasil, 4,3 millones de europeos. Brasil alberga la comunidad japonesa más grande fuera de Japón, una de las comunidades libanesas más grandes fuera del Líbano y tiene comunidades portuguesas, españolas y sirias de importancia equivalente. En 2013, la embajada italiana estimó en 30 millones el número de descendientes de italianos en Brasil (Milani et al., 2016, p. 25). Una de las migraciones (forzosa) más significativa para el país, ha sido la de africanos. Al respecto MacCann (1981, citado por van der Westhuizen, 2016, p. 233) describe el Imperio brasileño como sigue: “Bahía, Minas Gerais y Rio de Janeiro estaban fuertemente africanizadas (...) sus élites intentaban rechazar la realidad que las rodeaba y funcionar en vez, en un imaginario “blanco”, una sociedad latina (...) el Ministerio de Exteriores y el servicio diplomático era un ambiente ideal para crear una realidad falsa, en la cual el francés podría remplazar al portugués, donde los procedimientos judiciales y los tópicos internacionales podrían acallar el analfabetismo y el mundo negro. Incluso los muebles de la oficina del Itamaraty fueron deliberadamente importados desde Inglaterra. La expresión, *para ingles ver*, buscaba la creación de una fachada europea para cubrir la realidad de Brasil, que surge de la mentalidad en la cual ser blanco en Brasil era un deseo básico”. Estos conflictos identitarios y el imaginario social asociado a la raza, han sido una constante en la historia del país y en la construcción del ulterior discurso diplomático que reivindica la condición de la raza, critica la discriminación y busca ser un puente transatlántico entre culturas. Estos elementos avalan la existencia de una identidad diversa, multiétnica y con una amplia variedad de influencias.

funcionamiento, (...) importante para resguardar y encaminar los intereses específicos del país” (Lafer, 2002, p. 90).

En los Gobiernos que sucedieron al golpe de Estado de 1964, Brasil mostró una tendencia a una función “subimperialista” sobre sus vecinos, con una fuerza militar que defendió los intereses norteamericanos en la región y que lo llevó a ocupar una posición de cierta hegemonía sobre el Sur, similar a la que el propio Brasil padecía frente a Estados Unidos. El general Golbery do Couto e Silva invocó, en este sentido, otro Destino manifiesto cuando escribió en 1952: “Tanto más, cuando él [Destino manifiesto] no roza en el Caribe, con el de nuestros hermanos mayores del norte...” (citado por Galeano, 1971/2004, p. 333). Galeano evoca las visionarias palabras, o tal vez habría que llamarlas profecía autocumplida, del senador norteamericano J. William Fulbright, “cuando en 1965 atribuyó a Brasil, en declaraciones públicas, la misión de dirigir el mercado común de América Latina” (Galeano, 1971/2004, p. 334).

Indudablemente, la relación con el continente y, en particular, con América del Sur, es una constante en la política exterior brasileña. En función de las élites políticas, la situación económica y la coyuntura internacional³⁰⁷, se impone una visión u otra del subcontinente. En cualquier caso, se insiste en que estas identidades no desaparecen, sino que coexisten con mayor o menor relevancia para el cumplimiento de los intereses estatales. Además, las relaciones que el país establece no tienen que ver con la ideología política de los gobiernos, responden más bien al pragmatismo y no a la visión idealizada del discurso de las élites. Tal es así que, durante la dictadura militar, el Gobierno de Ernesto Geisel (1974-1979) propuso una lógica de política exterior basándose en el Pragmatismo Ecuménico y Responsable, que buscaba diversificar las relaciones de Brasil y no discriminar las opciones de ampliación de sus relaciones exteriores (Ayllón, 2007, p. 49). Posteriormente, con la presidencia de João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985) se dio continuidad a esas políticas y se buscó lograr una relación bilateral más autónoma respecto a Estados Unidos, revitalizar las relaciones con América Latina y resolver los desencuentros con Argentina (Ayllón, 2007, p. 51).

³⁰⁷ Véase el Anexo VIII, Acontecimientos internacionales y nacionales en el período 2000-2014.

En esas etapas, el común denominador ha sido el vínculo entre la autonomía y la identidad, lo que pone el acento en las relaciones con el mundo en desarrollo, identidad que ha ido transformándose, pasando de la atención a los países del Tercer Mundo a un interés en los países del Sur (Hirst & Soares de Lima, 2015). En los años 2000, la política exterior cambió de orientación en el ámbito multilateral, insistiendo en los temas de asimetría y jerarquías. Al mismo tiempo, los Estados adaptaron los mecanismos regionales para responder a sus desafíos como países en desarrollo.

En el Consenso de Buenos Aires (2003) se decidieron nuevas prioridades para el bloque del Mercosur, buscando centrar la atención en las dimensiones social, política, participativa y distributiva de la integración regional. La agenda comercial no se abandonó, pero se centró la atención en los temas de lucha contra la pobreza, el hambre, la desigualdad y el analfabetismo, así como en acciones conjuntas a nivel multilateral para equilibrar las negociaciones en la gobernanza global (Cunha & Ferreira, 2016). Esas acciones se encuentran alineadas con los objetivos de la política interna del Gobierno de Lula da Silva. Los objetivos de la organización regional se acoplan, además, con el programa emblemático de Lula da Silva de lucha contra el hambre y la pobreza, con el sector de la agricultura y con las demandas de equilibrio del sistema internacional.

Aunque en los documentos de la ABC se insiste en que la cooperación ofertada por Brasil no es asistencialista ni tiene fines lucrativos o pretensiones comerciales (Almino & Moreira, 2017, p. 37; John de Sousa, 2008), como se demostró en el capítulo 5, Brasil ejerce una influencia importante como generador de normas a nivel regional y como promotor de actividades que responden a sus prioridades estatales. En el ámbito comercial, durante el Gobierno de Lula da Silva, el Mercosur celebró pocos acuerdos. Cabe destacar la firma del tratado con los países de la CAN en 2004, que abrió el camino para la formación de un área de libre comercio en América del Sur y permitió un alineamiento en el rechazo del continente a la propuesta de formar el ALCA (Desiderá, 2017; Dabène, 2009).

En la era post-Lula da Silva, las condiciones de expansión del Mercosur hacia la firma de acuerdos intrarregionales, se vio truncada por las medidas proteccionistas adoptadas en el mundo después de la crisis de 2008, que reforzaron el relativo aislamiento comercial del bloque. Entre los factores que frenaron en este período el crecimiento del Mercosur,

estuvieron: las divergencias entre Argentina y Brasil por el cobro de licencias de importación de productos industrializados y la posterior crisis económica del primero, la salida forzada de Paraguay tras la destitución del presidente Fernando Lugo en 2012, la entrada de Venezuela al bloque en 2012 y su profunda crisis económica y, por último, la propia crisis constitucional que enfrentó Brasil con el proceso de *impeachment*³⁰⁸ (juicio político) contra Rousseff. La única iniciativa del Mercosur que recibió una atención considerable del Gobierno de Rousseff fue el relanzamiento de las negociaciones con la Unión Europea (Desiderá, 2017)³⁰⁹.

A modo de resumen, el Gobierno de Rousseff se caracterizó por una reducción notable del entusiasmo brasileño por perfeccionar las instituciones de la integración regional y un interés creciente en expandir los ámbitos de acción e impacto a nivel internacional. Aun así, los discursos muestran el marcado interés de las élites en América del Sur y en este bloque, en particular. Para promover las relaciones, tanto Rousseff como Lula da Silva, destacaron el destino y el pasado común de Brasil y América Latina.

El modelo brasileño de cooperación construye un discurso inclusivo donde la identidad colectiva reivindica las características compartidas con los países del Sur, como la desigualdad social y el rechazo a los mecanismos tradicionales de financiación y gobernanza global, lo que no impide que un argumento del tipo “somos americanos” se instrumentalice para satisfacer intereses económicos y comerciales y se debilite como justificación cuando el Estado se autopercibe capaz de posicionarse globalmente a través de sus relaciones interregionales, los programas emblemáticos y la participación en las instituciones del sistema de las Naciones Unidas. En este caso, al discurso de integración e ideal político latinoamericano se añade el énfasis en los resultados *win-win* que tienden a sobrepasar los

³⁰⁸ Las raíces cronológicas de este proceso de destitución se encuentran en la reelección de Dilma Rousseff. El 26 de octubre de 2014, la presidenta le ganó por una pequeña diferencia de votos a Aécio Neves, representante del Partido de la Social Democracia Brasileña. Cuando el proceso de *impeachment* se inició en la Cámara de Diputados, el país empezó a encaminarse hacia un estado de crispación social que alcanzó su punto más álgido el 13 de marzo de 2016 con una multitudinaria concentración política: alrededor de 500,000 personas reunidas para demandar el juicio político de Rousseff. El 17 de abril, la presidenta vio fin a su Gobierno con la aprobación de su destitución mediante voto del Congreso Nacional. Para ampliar, cf. Breda (2016), *The impeachment country* (10 de septiembre, 2016) y Melo (2016).

³⁰⁹ Las relaciones interregionales de Mercosur se abordaron en el apartado 3.3.1.

“límites marcados” por los principios de la CSS y escapar a la lógica discursiva de promoción de igualdad y desarrollo entre los países del Sur.

6.2 Colombia: aspirando a ser Norte

En vez de afirmar que Colombia ha perdido el monopolio de la fuerza y la justicia en buena parte de su territorio, hay que partir del punto de vista enteramente distinto: el gradual y conflictivo proceso de construcción de las instituciones estatales, basado en la paulatina integración de las diferentes regiones y en la articulación de sus poblaciones en la vida económica y política. En vez de ser un Estado fallido que ha perdido el monopolio de la coerción, se trataría de un Estado que va integrando gradualmente nuevos territorios y poblaciones marginales, donde la presencia de las instituciones estatales no es homogénea sino desigual, de acuerdo con el grado de articulación de esas regiones con el centro del país y según el tipo de relación que se establece entre el Estado central y los poderes de hecho existentes en regiones y localidades. (González, 2014, p. 60)

En buena medida, el Estado en Colombia valida y crea su poder en la búsqueda de inserción de esas zonas marginadas. En este proceso de reconocimiento existencial, la validación internacional del éxito y de las capacidades material e ideacional tienen un papel importante. La inserción exitosa en los ámbitos internacionales, la demostración de buenas prácticas para acabar con el narcotráfico y la participación en la CSS como experto en materia de seguridad, contribuyen a (re)construir la percepción de un Estado con una identidad fragmentada (Pécaut, 2006).

El gran logro de Uribe en ese sentido fue ofrecer a los colombianos la sensación de que Colombia era una nación segura de sí misma y no a pesar de sí misma (Pécaut, 2017, p. 299). Un momento histórico crucial en el proceso de cohesión de la sociedad colombiana ocurrió durante el conflicto con Venezuela en 2008. Desde la guerra con Perú (1932-1933), Colombia no se había visto confrontada con el riesgo de un conflicto armado con un país vecino, lo que constituye una de las razones de la ausencia de un sentimiento nacionalista. Aunque ese riesgo haya sido exagerado, fue suficiente para crear un sentimiento nacional de unidad, donde las FARC y Chávez resultaron ser los grandes perdedores del conflicto, mientras que Uribe ganó el reconocimiento de sus conciudadanos (Pécaut, 2017). El detonante de esta crisis diplomática fue la Operación Fénix, ejecutada por la Fuerza Área Colombiana en

territorio ecuatoriano³¹⁰. Si hay que resaltar otra consecuencia de estas tensiones regionales, probablemente positiva para Colombia, es que favoreció la diversificación de la economía y los mercados colombianos hacia otras partes del mundo.

Llama la atención cómo, en un país con una larga historia de conflicto armado e insurrecciones territoriales, es precisamente la amenaza bélica la que puede suscitar unidad nacional y reforzar la identidad estatal. Al respecto Álvaro Uribe remarcó durante una entrevista:

(...) el país no podía bajo el pretexto de estar bien con todo el mundo ser permisivo con la protección del terrorismo, nuestra persecución a los terroristas creó inconvenientes diplomáticos, pero le dio la seguridad a los colombianos y respetabilidad al país. Cuando un país empieza a ser seguro y respetable puede tener críticas, pero no aislamiento. (Angoso, 2014, p. 44)

Ni siquiera la separación de Panamá, promovida por Estados Unidos a principios del siglo XX, despertó en Colombia tal actitud de afirmación nacional³¹¹. Por el contrario, en los años que siguieron, la élite política colombiana se mostraría más interesada en obtener una reparación económica de los Estados Unidos y establecer una relación especial con esta potencia, que en asumir una defensa de los derechos de la nación que pudiera garantizarle la protección de sus intereses estratégicos (Bermúdez, 2010, p. 195). En 1914, ambos países firmaron el Tratado Urrutia-Thompson, mediante el cual Estados Unidos compensaba con 25 millones de dólares-oro a Colombia por la pérdida de Panamá. Después de su ratificación, el Gobierno de Estados Unidos, buscando mejorar las relaciones con Colombia, combinó misiones económicas y diplomáticas que fueron desplazando la influencia que habían mantenido los ingleses en el país (Bermúdez, 2010, pp. 196, 199). Este hecho histórico se conoce como el principio de la relación especial entre ambos países (Bernal y Tickner, 2017, p. 3).

³¹⁰ La ofensiva militar uribista en el territorio colombiano obligó a los grupos armados a replegarse a zonas fronterizas con Brasil, Ecuador y Perú (González, 2014). Ello provocó que la Operación Fénix tuviera que realizarse en territorio ecuatoriano. Sin embargo, Uribe no contó con la aprobación del Gobierno de Rafael Correa para realizar el bombardeo.

³¹¹ Ello no quiere decir que este hecho no haya producido una crisis identitaria en la sociedad colombiana sobre la importancia del país para el mundo, al haber perdido, o no haber luchado por mantener, una posición geoestratégicamente importante.

Pareciera que la tendencia a no definir intereses nacionales a largo plazo persiste en el diseño de la política exterior colombiana. Así lo expresan los senadores en la exposición de motivos para la aprobación del proyecto de ley 217 de 2004 por el cual se dictan los lineamientos de política exterior:

La débil definición del interés nacional en el país, ha traído como resultado en materia de política exterior, una inevitable subordinación activa de nuestro país frente a intereses externos, y además a una clara desarticulación entre lo político y lo económico que se define internacionalmente. La Política Exterior colombiana responde más a coyunturas y al gusto del Presidente o Ministro de turno, que a una planeación seria de Estado que responda a principios y valores que debe promover Colombia internacionalmente. La falta de respeto por los principios y valores contenidos en la Constitución ha traído consigo que las políticas y acciones exteriores no sean continuas, eficaces e independientes. (Congreso de Colombia, 2004, p. 5)

La política exterior colombiana ha sufrido numerosas fluctuaciones en razón de los Gobiernos en el poder, práctica que es considerada errática puesto que no ha permitido consolidar un proyecto coherente de largo plazo (Pécaut, 2017; Piñeiro y Muñoz, 2014, p.65) donde los intereses nacionales se impongan a las subjetividades individuales de las élites. Pécaut (2017) sugiere que la inexistencia de un proyecto nacional en las élites políticas colombianas del siglo XX se explica por la fuerte oposición a la evolución de otras tendencias políticas y sociales. Ante la llegada al poder de algunos líderes carismáticos de tendencia populista, como por ejemplo de la Alianza Nacional Popular (ANAPO) en la década de 1970 y la Unión Patriótica, la respuesta ha sido el asesinato de sus representantes. Esta falta de líderes de otras tendencias y la dificultad para tejer un simbolismo nacional alejado de los estereotipos negativos, han llevado al Estado a orientarse hacia el pasado como fuente de legitimidad.

Históricamente ese pasado se asocia a la relación con Estados Unidos que toma la forma de “intereses externos” a la que se refieren los senadores (Congreso de Colombia, 2004, p. 5). Durante la Guerra Fría, por ejemplo, las relaciones fueron armoniosas, con ambos países aliados contra el comunismo en la Alianza para el Progreso. Más que un caso aislado, el vínculo entre los Gobiernos estadounidenses y colombianos es un rasgo distintivo de la

identidad estatal del segundo. Bernal y Tickner (2017, p. 4) afirman que la estabilidad de esas relaciones constituye un reto para los académicos de la restructuración y el cambio de la política exterior. Ciertamente, esta característica, junto al análisis de la institucionalidad y el discurso de la cooperación, sitúa a Colombia como un *outlier* con respecto al resto de los países estudiados.

El presidente Marco Fidel Suárez (1918-1921) afirmó que Colombia debía “mirar hacia el Norte” (Bermúdez, 2010, p. 199), una frase que más tarde fue retomada por Dekronja en 1982 para describir la relación con Estados Unidos como una basada en la doctrina de *respice polum* (Bernal y Tickner, 2017, p. 6). Si bien Washington no ha dejado de intervenir en los asuntos internos colombianos para promover sus intereses nacionales –por ejemplo, la citada separación de Panamá para construir el canal interoceánico–, en numerosas ocasiones las élites colombianas no han percibido esos actos como una injerencia, sino como la ayuda magnánima del vecino del Norte. Así lo expresó Juan Manuel Santos en una conferencia en la Universidad de Brown en 2011, para referirse a otros pasajes de la historia común de ambas naciones:

(...) el presidente Kennedy lanzó la Alianza para el Progreso, un plan de 10 años para las Américas que buscaba hacer de los años sesenta una década de cambios sin precedentes para América Latina, tanto democráticos como sociales y económicos. Esta conferencia busca rendir tributo a esa visión histórica: la más ambiciosa iniciativa jamás lanzada para alcanzar el desarrollo de las Américas. (...) La Alianza para el Progreso tuvo como antecedente la Operación Panamericana, que partió de una propuesta hecha en 1958 por el visionario y audaz presidente brasileño Juscelino Kubitschek al presidente Eisenhower. (...) A mediados de la Guerra Fría, el presidente Kubitschek presentó su propuesta de cooperación como una forma de contrarrestar las ideologías “extrañas y antidemocráticas” – con lo cual se refería al comunismo. Podemos decir que la Operación Panamericana – y los principios que representaba – tuvo efectos importantes, particularmente para nuestra integración. En los dos años siguientes a su lanzamiento – 1950 y 1960 – se crearon el Banco Interamericano de Desarrollo, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano. (Brown University, 2011, abril 8)

En este extracto del discurso, Santos otorga relevancia a las intervenciones de Estados Unidos en el continente y a las organizaciones promovidas por este país durante el auge del neoliberalismo. En las décadas a las que su discurso hace referencia, no solo los Gobiernos colombianos mantuvieron relaciones cordiales con los gobiernos estadounidenses. Por ejemplo, Washington reconoció la presidencia de Rómulo Betancourt (1959-1964) en Venezuela gracias a que Betancourt, entre otras cosas, limitó la agenda de reformas sociales y alienó a los comunistas³¹² (Hellinger, 2002, p. 465) en un contexto regional marcado por el “seísmo” de la Revolución cubana (Dabène, 2011b, p. 107). Similar fue la postura de Brasil durante el Gobierno de Humberto de Alencar Castelo Branco que representó una vuelta a la órbita norteamericana y se insertó dentro de una concepción de seguridad inspirada por las doctrinas militares de la Guerra Fría (Lafer, 2018, p. 1034).

Estos pasajes, como otros en la historia del continente, muestran momentos puntuales en los que se impusieron el contexto histórico internacional y el hegemonismo norteamericano. Sin embargo, esta no es la tendencia mayoritaria en la región. Colombia, contrariamente al resto de los casos, se ha mostrado “proamericanista”³¹³ (Bernal y Tickner, 2017, p. 5). Esta visión se impuso entre sus élites políticas tras la secesión de Panamá, argumentándose la importancia que Estados Unidos estaba cobrando para el mundo y la necesidad de mantener buenas relaciones con una potencia que, además, mostraba prosperidad en los tiempos modernos y un patrón civilizatorio positivo. A diferencia de las influencias europeas³¹⁴ en el continente, Colombia no fue un gran receptor de emigrantes europeos y tampoco asumió los patrones de gobernanza provenientes de las potencias hegemónicas europeas, como Francia

³¹² En 1958, en la villa Punto Fijo en la localidad de Caldera en Caracas, los líderes de los partidos venezolanos Acción Democrática (AD), Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) y Unión Republicana Democrática firmaron un pacto para compartir el poder que excluyó deliberadamente a los comunistas. Durante los siguientes cuarenta años, los principales partidos, AD y COPEI, se unieron para proteger su poder conjunto del Estado y las petroleras, un sistema que ha sido llamado puntofijismo y que convino plenamente a los intereses estadounidenses (Hellinger, 2002, p. 464).

³¹³ Estos autores se apoyan en la definición de Katzenstein y Keohane (2007) para definir el proamericanismo como “una idea compuesta de representaciones positivas sobre lo que Estados Unidos es y hace, que repercuten en la creación de identidades intersubjetivas respecto a ese país y que producen prácticas afines a sus intereses y objetivos” (Bernal y Tickner, 2017, p. 11).

³¹⁴ Ribeiro (1969) sugiere una clasificación de las regiones geohistóricas en América Latina de acuerdo a la expansión de Occidente en el territorio. En el caso de Colombia o los grancolombianos, debido al poco interés económico que le tuvo la Corona, estos pueblos desarrollaron una débil atadura tradicional, con tendencia a ser liberales.

e Inglaterra. En ese sentido, el país vio en Estados Unidos un imaginario de política exterior y un fiel colaborador en el desarrollo de América Latina (Bernal y Tickner, 2017).

En lo que respecta a la CSS, se ha observado cómo los Gobiernos de Uribe y Santos reafirmaron las relaciones con Estados Unidos. El Plan Colombia fue una herramienta clave que robusteció los vínculos y también la dependencia hacia la potencia. Este Plan empezó a ser implementado en el año 2000 durante el Gobierno de Andrés Pastrana y enfatizó “la vinculación de los grupos armados con los dineros del narcotráfico como causa última del conflicto armado”, dejando en un segundo plano la génesis económica, social y política de la expansión de los cultivos de uso ilícito (González, 2014, p. 433). El perfil de este Plan es llamativo, si se valora que, desde la década de los ochenta en Colombia ocurrió un reconocimiento paulatino del condicionamiento interno del conflicto armado. Teniendo en cuenta eso, el Plan Colombia no parece responder realmente a la dinámica nacional más compleja de comprensión del conflicto.

Una vez más, acudir al proamericanismo constituye una salida rápida y “pragmática” (Garay, 2009) de las élites para dar respuesta a la crisis interna. Hay que recordar que, durante la presidencia de Andrés Pastrana, hubo una gran expansión territorial de las guerrillas de las FARC y del Ejército de Liberación Nacional (ELN). El Plan Colombia permitió a Pastrana reforzar las capacidades materiales y técnicas de las fuerzas militares y neutralizar la ventaja militar de las guerrillas (González, 2014, pp. 430-431). El Plan evolucionó de una concepción de combate contra el cultivo y el tráfico de narcóticos a una de combate a los grupos guerrilleros tildados de terroristas, en el contexto de los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos. Si bien la concepción inicial cambió, ciertamente esta no era la vía adecuada para acabar con el conflicto en el país³¹⁵.

La admiración por el sistema estadounidense y lo que él representaba en el mundo (después de superada la crisis de los años treinta), ha provocado que Colombia desarrolle una práctica

³¹⁵ González (2014, pp. 448-481) demuestra que el Gobierno de Uribe se mostró pasivo ante el rearme de los grupos paramilitares, estrategia que escondía relaciones ambiguas entre estos grupos y algunos sectores políticos, lo que la prensa colombiana llamó, la parapolítica. Por un lado, disminuyó el despliegue de las FARC – de 30,000 a 6,800 hombres (Angoso, 2014, p. 37)–, pero se fortalecieron prácticas tradicionales de una justicia dominada por los intereses locales y regionales. Estas condiciones dieron paso a un discurso más conciliador con el que Juan Manuel Santos ganó las elecciones.

tecnócrata, positivista y conservadora materializada desde la década de los setenta en los sistemas de planeación estratégica dedicados a alcanzar estándares internacionales de desarrollo. Su Constitución, tiene un marcado carácter liberal, político y económico (Vargas-Alzate, 2015) que respalda prácticas dirigidas a alcanzar el ideal del Norte. El país ha adoptado históricamente las soluciones de las instituciones financieras tradicionales que, en su gran mayoría, han sido fallidas debido a los altos índices de corrupción política (Vargas-Alzate, 2015, p. 44). En estas condiciones, no es extraño suponer que Colombia defienda una narrativa de éxito nacional y de socio responsable y confiable del desarrollo (Bergamaschi, Tickner & Durán, 2017).

El Estado, buscando cumplir sus aspiraciones, no tiene problemas en hacer alianzas con Washington ante los ojos desaprobadores de sus vecinos latinoamericanos. En agosto de 2009, ambos países firmaron un acuerdo que autorizó el uso de bases militares en Colombia³¹⁶ (Sanahuja, 2011b). Luego, en 2013, se suscribió un convenio de cooperación con la OTAN, que Daniel Ortega calificó de “una puñalada al corazón de los pueblos de nuestra América” (Controversia por propuesta de Santos de entrar a OTAN, 6 de marzo, 2013). Este acuerdo terminó materializándose en 2018 con la firma del *Individual Partnership and Cooperation Programme*³¹⁷, que no supuso un compromiso de defensa de Colombia, sino una consultoría en los temas de lucha contra el narcotráfico y la guerra de guerrillas y medidas de contrainsurgencia. Por su experticia en estos temas, el país ha ganado reconocimiento internacional. Ese comportamiento cercano a instituciones que históricamente han respondido a los intereses de Estados Unidos, hace que Colombia sea considerado simultáneamente como un país puente, intermediario y *proxy*, cuya concepción de las políticas es lo suficientemente flexible como para desempeñar funciones distintas en ámbitos diversos y perseguir objetivos múltiples (Bergamaschi, Tickner & Durán, 2017). Dichos objetivos fluctúan entre las doctrinas del *respice polum* y el *respice similia* (Bernal y Tickner, 2017; Garay, 2009), la última se refiere a la apertura de relaciones que buscan mejorar la posición económica-comercial y ampliar los mercados de exportación

³¹⁶ Con la llegada de Santos al Gobierno, la Corte Constitucional declaró este acuerdo inexistente al no haber pasado antes por el Congreso. El fin abrupto del acuerdo facilitó que la región recuperara la confianza en Colombia sin afectar las relaciones con Estados Unidos (Ramírez, 2011).

³¹⁷ La publicación de la noticia aparece en nota de prensa de la OTAN del 31 de mayo de 2018 bajo el título: “Secretary General welcomes President of Colombia to NATO”.

colombianos. Los mandatos de Santos son representativos de una doctrina *respice similia* que buscó ampliar el espectro de relaciones exteriores más allá de la dependencia de Estados Unidos.

Colombia impulsará así una nueva política exterior, donde el diálogo y la cooperación sean la guía de nuestras relaciones con los vecinos, con América Latina y el Caribe y con el mundo en su totalidad. Se aprovecharán escenarios como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en calidad de miembro no permanente durante los años 2011-2012, para afianzar nuestra contribución al sistema internacional. (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 683)

En este proceso de diversificar las relaciones, Colombia integró la AP para generar “mayor crecimiento de la economía nacional, incrementar a profundidad los flujos comerciales y de inversión, y fortalecer el aparato productivo con miras a beneficiar a la sociedad colombiana” (Vargas-Alzate, 2015, pp. 51-52). La organización permitió avanzar en su camino hacia la membresía en la OCDE, considerando que, en la visión liberal del país, el aumento de la variable comercial se traduce en la mejora del desarrollo y muchas de las exigencias de la OCDE para alcanzar la membresía, fueron canalizadas a través de los mecanismos de la AP (Vargas-Alzate, 2015). Su aspiración a formar parte de la OCDE, un aspecto abordado a lo largo de esta tesis, es un buen ejemplo de la búsqueda incesante en el Norte de patrones correctos de gobernanza. Como se ha analizado a lo largo de esta tesis, el apoyo de Colombia a los mecanismos de eficacia de la ayuda, confirman una postura receptiva a los preceptos de ciertas instituciones multilaterales y la asunción de lógicas de desarrollo y buenas prácticas.

6.3 Venezuela: el legado integracionista como retórica y acción

Las ideologías no importan para los venezolanos si se trata de venerar la figura de Simón Bolívar. Para crear una identidad nacional, el General liberal Antonio Guzmán Blanco³¹⁸, promovió un culto en torno a la figura del Libertador que explica por qué en cada ciudad existe una plaza Bolívar con una estatua. Su período en el poder, que se conoce en la historia de Venezuela como *guzmancismo*, estuvo marcado por la centralización política, el

³¹⁸ Entre 1855 y 1877, Blanco ocupó diversos cargos en la presidencia de Venezuela. En los períodos en los que no formaba parte del Gobierno, mantenía el liderazgo tras bambalinas apuntando a otras figuras fieles a su estilo de Gobierno y a sus objetivos políticos (Hellinger, 2002).

autoritarismo y, a nivel internacional, por el acercamiento a Estados Unidos, Alemania y Francia (Hellinger, 2002, pp. 462-463). La diplomacia de Guzmán fue significativa para (re)ubicar a Venezuela en el mapa internacional por los enfrentamientos abiertos con Estados Unidos, Holanda, Reino Unido, Colombia y España. Guzmán, que veneró el legado de Bolívar, también defendió el ideario independentista³¹⁹ en América apoyando, por ejemplo, la causa de los cubanos.

El tamaño del territorio venezolano, sus múltiples climas y fronteras naturales han provocado que el país desarrolle una identidad múltiple con frentes en el Caribe³²⁰, los Andes y el Amazonas. En el proceso de construcción identitaria la emigración europea promovida por Guzmán Blanco, con el ánimo de “blanquear” a la población, jugó un papel importante en la construcción de una idea de país occidental y desarrollado con una política a la vez americanista y hemisférica (Benzy & Zapata, 2013). José Martí describe la sociedad caraqueña de la época, en ocasión de una estancia de varios meses en Venezuela:

En la ciudad, una vida rara semipatriarcal, semiparisienne, espera a los forasteros. Las comidas que en ella se sirven, exceptuando algunos platos del país, las sillas para sentarse, los trajes que se usan, los libros que se leen, todo es europeo. La alta literatura, la gran

³¹⁹ Venezuela adoptó su declaración formal de independencia en 1811, luego de que hechos revolucionarios depusieran al gobierno colonial español. Sin embargo, no fue hasta el 30 de marzo de 1847, con la firma en Madrid de un tratado de paz, que España reconoció formalmente la independencia del país. Después del fallecimiento de Simón Bolívar, Venezuela quedó separada en tres Estados: Venezuela, Ecuador y Nueva Granada, posteriormente Colombia. Los límites exactos de la República de Venezuela no se establecieron definitivamente después de su separación, de ahí las controversias subsecuentes entre el estado de zulia y la República de Colombia, sometidas al arbitraje del Rey de España y resueltas por intervención de la reina regente María Cristina de Habsburgo. Las fronteras entre La Guajira y el Territorio de Amazonas, en el Alto Orinoco, fueron objeto de negociaciones diplomáticas posteriores por no contar con la aprobación de los respectivos congresos de las repúblicas venezolana y colombiana (*Bureau of the American Republics*, 1899, p. 16). En 1901 se suspendió la demarcación hecha por el arbitraje español y en 1916 se solicitó la mediación del Consejo Federal Suizo para dar resolución a la disputa (Sociedad Geográfica de Colombia, s.f). En la actualidad, estos conflictos por el territorio persisten y tienen como causa la disputa por los recursos naturales. Hay que recordar que el estado de Zulia es el epicentro de la explotación minera y petrolera en Venezuela.

³²⁰ Hasta la década de 1960, el Caribe no existía para la política internacional venezolana. En 1926, Venezuela tenía relaciones diplomáticas con todos los países de América del Sur, a excepción de Paraguay, mientras que, en el Caribe, solo tenía relaciones con Cuba. La política del Caribe comienza a ser impulsada a partir de 1969. En esa época se reanudan las relaciones con Haití, se realizan intercambios culturales y comienza la cooperación técnica de Venezuela con la zona (Calvani, 1979, pp. 490-491). Es muy probable que este “olvido” o poco interés en las potencialidades del Caribe venezolano y extranjero, esté relacionado con el concentrado interés en otras áreas con mayores fuentes de recursos naturales y, por tanto, más estratégicas para la economía venezolana. Si a ello se suma que muchas de las islas caribeñas no compartían el idioma, se entiende que sea principalmente Cuba, por su posición estratégica y su condición de neocolonia de Estados Unidos, la única isla con la que interesaba establecer vínculos diplomáticos.

filosofía, las convulsiones humanas, les son del todo familiares. (...) Se sueña con soluciones extranjeras para problemas originales; –se quiere aplicar sentimientos absolutamente genuinos, fórmulas políticas y económicas nacidas de elementos completamente diferentes. (...) En materia de República, después que imitaron a los Estados Unidos, quieren imitar a Suiza³²¹. (...) En literatura, tienen delirio por los españoles y los franceses. Aunque nadie habla la lengua india del país, todo el mundo traduce a Gautier, admira a Janin, conoce de memoria a Chateaubriand, a Quinet, a Lamartine. (Martí, 1881/1992, pp. 159-160)

Con la muerte de Guzmán³²², a finales del siglo XIX, concluye el segundo período constitucional de Venezuela (Estado federal) y se inicia, entre 1901 y 1947, un período de Estado autocrático centralizado (Brewer, 2014, p. 3). Entonces comenzó a configurarse otro rasgo de la identidad estatal: la relación con los recursos naturales. Hasta los años veinte, el país se dedicaba a la exportación de café, sin embargo, la aparición de la actividad extractiva, particularmente del petróleo, y su explotación por parte de los ingleses y norteamericanos, comenzó a generar problemas de administración (Velásquez, 1979, p. 23). Después de la Primera Guerra Mundial, el petróleo cobró importancia estratégica y, con ello, despertó el interés de las potencias mundiales en los recursos venezolanos (Silva, 1979, p. 779). Esta actividad extractivista nació con una fuerte debilidad institucional que impidió al Estado obtener mayores beneficios económicos. Con el transcurso del tiempo, los Gobiernos pasaron de un sistema más laxo en el que los extractivistas extranjeros recuperaban la mayor parte de las ganancias (1920-1942), a uno que impuso, en 1958, el aumento en un 60 % de la participación del Estado en la renta petrolera. En 1974, durante el Gobierno de Andrés Pérez, quedó finalmente nacionalizada la explotación de este recurso.

Este hecho se da en un contexto regional en el que los países manifiestan cierta tendencia hacia el nacionalismo, que coincide con el fin de varias dictaduras militares y tuvo como consecuencia la voluntad de explorar las riquezas nacionales, la lucha por la independencia

³²¹ Eso explica que, para la mediación del conflicto territorial con Colombia, se haya recurrido al Consejo Federal Suizo y no a otra entidad extranjera.

³²² Guzmán Blanco falleció en París y sus restos permanecieron en el cementerio de Passy desde 1899 hasta 1999. En esos cien años, y por múltiples razones, ningún presidente de Venezuela autorizó la exhumación del cadáver y el traslado a Venezuela. No fue hasta 1999, con la llegada de Chávez a Miraflores, que se procedió al traslado y posterior sepelio en el Palacio Federal Legislativo.

económica, el rechazo a la injerencia externa, el surgimiento de la conciencia latinoamericana y la necesidad de la integración regional (Calvani, 1979).

En los períodos políticos de Venezuela antes mencionados, el culto a la figura de Simón Bolívar es una constante. Durante el gobierno del General Juan Vicente Gómez (1908-1913), el régimen se ampara en el culto al Libertador, expresado en un afán por inaugurar estatuas y celebrar actos bolivarianos. Se llega a afirmar que, “el culto a Bolívar ha sido en todo instante uno de los credos de la causa política que dirige el Benemérito General Juan Vicente Gómez” (Memoria, 1930, citado por Calvani, 1979, p. 449). Desde la década de 1930 hasta finales de los cincuenta, Venezuela asiste a una apertura internacional que no olvida el legado panamericano, así lo afirma la Cancillería del Gobierno de Isaías Medina Angarita (1941-1945): “Esa política consiste principalmente en la decidida participación de Venezuela en la empresa panamericana y el intento de llevar a cabo la unidad continental” (Memoria, 1943, citado por Calvani, 1979, p. 454).

Es justamente en las referencias al gesto independentista que el discurso político y militar chavista encuentra su raíz fundacional. La nueva República, rebautizada en 1999 como República Bolivariana de Venezuela, formaliza su vínculo de filiación con Simón Bolívar. “Este es uno de los ejemplos de lo que está en juego simbólicamente en el nombramiento: designar para hacer existir, convocar a la autoridad legitimadora de quien se percibe como el padre de la Patria y en quien el presidente Chávez obtiene la legitimación de sus actos” (Donot & Pordeus, 2012). Así lo expresa en profusas ocasiones³²³ Hugo Chávez, entre ellas durante su discurso de toma de posesión en 1999:

No es entonces mera retórica *nuestra bolivarianidad*. No. Es una necesidad imperiosa para todos los venezolanos, para todos los latinoamericanos y los caribeños fundamentalmente, rebuscar atrás, rebuscar en las llaves o en las raíces de nuestra propia existencia (...). Nosotros ante esta realidad tremenda que tenemos, le hemos planteado a los venezolanos un proyecto, le hemos dado varios nombres a lo largo de estos años, pero ya por 1995 lo

³²³ En el discurso de toma de posesión de 1999 se contaron 40 menciones a Simón Bolívar, en el de 2007, 92 menciones y en el de 2012, mucho más corto en extensión, aparecen 16. El aumento de las menciones del primer mandato al segundo constituye un reordenamiento de las estrategias de legitimación. Probablemente la brevedad del último discurso y las pocas menciones a Bolívar se deban a la enfermedad de Hugo Chávez. Hay que recordar que su toma de posesión se aplazó pues se encontraba recuperándose de una intervención quirúrgica en Cuba.

llamábamos Agenda Alternativa Bolivariana, y lanzamos líneas para la discusión. Luego, en plena campaña electoral, insólita, lo lanzamos al mundo como el proyecto de transición; pero en el fondo, es el mismo viejo sueño bolivariano: un proyecto de desarrollo integral para Venezuela. (...) Tenemos que revolucionarnos, incluso nosotros mismos, *es hora de oír a Bolívar de nuevo* y ahora es cuando los venezolanos van a oírme hablar de Bolívar, *porque ese es el faro* (...) ³²⁴. (Chávez, 1999)

El tratamiento prioritario y urgente de nuestra política exterior estará orientada en primera instancia hacia la *fachada caribeña, hacia la fachada andina y hacia la fachada amazónica*, es el viejo sueño de Bolívar y de Martí y de Sandino y de O'Higgins y de Artigas, es la unión, es la unión de todos, la unión en lo interno de cada país, la consolidación de todos nosotros uno a uno, pero al mismo tiempo *la consolidación de un gran bloque de fuerza* en esta parte del mundo, gracias a Dios y a la historia ya el mundo del siglo XXI no será bipolar ni unipolar, *será multipolar* ³²⁵. (Chávez, 1999)

En este discurso se utiliza la figura de Bolívar para establecer un paralelismo entre sus ideas reencarnadas en las del propio Chávez. De manera general, Chávez alude a la identidad múltiple venezolana para enfatizar los rasgos compartidos entre Venezuela y el resto de los países de la región. Este recurso, que en el análisis del discurso se denomina metonimia, Chávez lo utiliza a menudo para resignificar las fronteras geográficas, la identidad estatal, la integración regional y el antimperialismo. Asimismo, se define una “identidad nuestroamericana” partiendo del principio bolivariano de que “la Patria es América” (República Bolivariana de Venezuela, 2013, p. 4). En ese sentido, un término transmuta en otro. La previsión que hizo Bolívar sobre los intereses estadounidenses, Chávez la retomó para construir un discurso propio con una fuerte inclinación antimperialista. A pesar de que la identidad independentista no es nueva, el discurso se radicalizó y evolucionó hacia el establecimiento de un espacio discursivo antagónico: integración vs imperialismo. Estos términos se vuelven indisolubles en el discurso chavista.

Simón Bolívar, con su concepción de una América independiente, creó las bases de lo que luego constituiría el Derecho Internacional Americano, en oposición a la hegemonía de la potencia naciente, Estados Unidos. El discurso del Sur ha girado en torno a tres principios

³²⁴ Énfasis añadido.

³²⁵ Énfasis añadido.

rectores que son también la esencia de la diversidad en la región, a saber: el autonomismo, la independencia y la soberanía (Sanahuja, 2017a; Constant, 2014, pp. 379-382). Como se abordó en el capítulo 3, este trilema impacta en la manera en que cada Estado participa en los mecanismos regionales y se apropia de las categorías cooperación e integración. En el período de análisis de la tesis las interpretaciones son diversas, pero existe un marco o visión común sobre los objetivos políticos regionales.

El surgimiento de la ALBA apuntó a la institucionalización de la integración y ocurrió en un contexto de relativa ausencia de Estados Unidos en la región, de poco éxito de las políticas neoliberales, de relativa inmovilidad de otros procesos de integración y, del mencionado ascenso de la izquierda (Altmann, 2011, p. 186). Los proyectos realizados bajo el auspicio de este bloque buscaron la autonomía regional, o al menos de los países miembros, mediante la creación de instrumentos financieros como el Fondo ALBA Caribe y Petrocaribe para contrarrestar el peso de las instituciones financieras tradicionales.

Esto creó una situación paradójica para Maduro. Su legitimidad se halla en la fidelidad al modelo heredado y en la reproducción de los objetivos y los mecanismos de ejecución de la política exterior. Sin embargo, las condiciones nacionales e internacionales son diferentes, por lo que la continuidad del modelo chavista es en sí misma un impedimento para su política exterior (Romero & Mijares, 2016, p. 190). En todo caso, no se reniega de la identidad política, sino que se reformula.

6.4 Cuba: entre la geografía fatídica y la singularidad política

Los cubanos están entre vosotros, pero no son de vosotros. No intentéis conocerlos porque su alma vive en el mundo impenetrable del dualismo. (Aguilar, 1986)

Lo que aporta a Cuba su singularidad es precisamente aquello contra lo que lucha. La cercanía geográfica a Estados Unidos es un signo fatídico y a la vez una fuente de orgullo cuando se ha traducido en resistencia. Entonces, ¿cómo luchar contra sí mismo, contra la identidad, si esta se ha construido en el último siglo en oposición al Otro/potencia? La identidad estatal cubana se caracteriza por “un nacionalismo comunicativo y accesible, cuya principal aspiración es la de ser reconocido como un valioso componente de la Humanidad” (Alzugaray, 2011, p. 62). Se trata de una isla con una posición privilegiada –a la entrada del

Golfo de México—, que desde la corona española le valió el seudónimo de “la llave del Golfo”³²⁶.

Su posición, a 150 kilómetros de Estados Unidos, es única, por lo que las respuestas a la percepción de amenaza también lo han sido (Klepak, 2012, p. 141). Cuando Napoleón invadió la península ibérica en 1807, las naciones latinoamericanas comenzaron a buscar su independencia, pero Cuba permaneció española en alguna medida por el éxito de su industria azucarera³²⁷ y la identificación positiva de las autoridades locales con Madrid (Prevost, 2015). Sin embargo, el nacionalismo de los criollos de la isla comenzó a cobrar fuerza gracias al desarrollo de un pensamiento liberal e independentista de influencias europeas, bolivarianas y estadounidenses. Así lo narra José Martí, durante una invitación a participar en las celebraciones de la independencia americana:

*La Independencia de Cuba*³²⁸, que fue la agrupación invitada, no ha sido nunca una sociedad de beneficencia. Es una agrupación política, encaminada a trabajar por la independencia patria, a reunir fondos para alentar la guerra (...). Y la invitó oficialmente el Mayor General Alexander Shaler. (...) Sé por mi parte, que invitar como agrupación política, no es lo mismo que como a nación³²⁹; pero es fuerza convenir que implica amor y respeto al pueblo cubano

³²⁶ En el Diario Oficial de las Sesiones de las Cortes Constituyentes de la Nación Española de 1837, se lee: “Es necesario saber, señores, que la isla de Cuba aun hablando con todo rigor y exactitud y puede casi decirse que sin usar metáfora, es la llave del golfo de Méjico. Todos saben que los vientos del este al oeste siguiendo el curso del sol amontonan las aguas en el golfo de Méjico y estas aguas salen por el canal de Bahamá produciendo una velocidad de cinco ó seis millas poco mas ó menos por hora. Esta circunstancia hace que todo buque que haya ido al golfo de Méjico tenga que salir por el canal de Bahamá ó en ciertas circunstancias por el sur de la isla de Cuba. El canal está á la derecha y el sur á la izquierda; pero cuando salen por el sur salen más aproximadas á la isla, cuando salen por el canal no digo nada porque es un canal estrecho. Todo el mundo sabe la importancia que en la navegación tiene el golfo de Méjico, y atendida la situación de la isla de Cuba respecto de la navegación de este golfo, (...)” (Diario de las Sesiones de Córtes, 1837, p. 59).

³²⁷ El gran golpe de suerte para Cuba ocurrió gracias a la Revolución haitiana que terminó destruyendo la principal industria del país, la azucarera, y con ello, la fuente de suministro de azúcar del mundo colonial. Eso permitió que Cuba comenzara a cultivar la caña de azúcar y en poco tiempo se convirtiera en el primer exportador de azúcar mundial. Este auge económico atrajo la migración de comunidades de judíos, chinos, yucatecos, anglosajones y europeos, lo que a su vez condujo a un mestizaje de la población y a la creación de una sociedad con fuertes influencias externas. A este fenómeno, el antropólogo y etnólogo cubano Fernando Ortiz (1940/1987 pp. 92-97) le llamó “transculturación”, un neologismo utilizado para explicar la historia de Cuba. Ortiz relata cómo la riqueza cultural de estas comunidades desarraigadas de sus tierras y la transculturación de sus culturas respectivas aceleró la formación de la sociedad cubana provocando que los fenómenos económicos, los más básicos de la vida social, se confundieran casi siempre con las expresiones de las diversas culturas (Ortiz, 1940/1987, p. 94). Este proceso de “sucesión ecológica y transfiguración étnica” no fue exclusivo de la isla, sino extensible a todo el continente (cf. Ribeiro, 1969, pp. 112-119).

³²⁸ Énfasis en el original.

³²⁹ En las Obras Completas de José Martí se lee: “a nación”, por lo que la reproducción en esta tesis es fiel a la edición consultada.

el deseo de que como pueblo figure en la fiesta de la independencia americana. (Martí, 1876/1992, p. 138).

Años después, en los albores de la última guerra de independencia contra la colonia española, José Martí, que planeaba la Guerra del 95, le escribe a Máximo Gómez, líder de las gestas independentistas de la Guerra de los Diez Años (1868-1878):

Y aún hay otro peligro mayor, mayor tal vez que todos los demás peligros. En Cuba ha habido siempre un grupo importante de hombres cautelosos, bastante soberbios para abominar la dominación española, pero bastante tímidos para no exponer su bienestar personal en combatirla. Esta clase de hombres, (...) favorecen vehementemente la anexión de Cuba a los Estados Unidos. (Martí, 1882/1992, p. 169)

Así ocurrió en 1901 con la firma del Tratado de París entre Estados Unidos y España, mediante el cual España cedía sus territorios de ultramar, entre ellos, Cuba. El desenlace de esta secesión quedó sellado en la Enmienda Platt, una adenda constitucional por la cual Cuba concedía su soberanía a Estados Unidos y por la que se creaba una Base Naval en Guantánamo. En el período neocolonial que siguió a esta anexión encubierta (1901-1959), los Gobiernos cubanos, liberales y conservadores, destacaron por su entreguismo a los intereses económicos y militares de Estados Unidos³³⁰. En 1952, Cuba recibía asistencia militar de Estados Unidos por valor de 1,5 millones de dólares anuales³³¹, cifra que se duplicó entre 1957 y 1958 durante la presidencia del golpista Fulgencio Batista (Prevost, 2015, p.519).

La democracia cubana, única en la región en ese período, se había visto fuertemente afectada después del golpe de Estado de Batista, que acabó con un ciclo de elecciones democráticas que había iniciado en 1902. La desigualdad social en la isla, denunciada por Fidel Castro en su alegato de autodefensa *La historia me absolverá* (Castro, 1953), y la búsqueda del fin de

³³⁰ Estados Unidos intervino militarmente en Cuba en varias ocasiones para mantener en el Gobierno a las élites que mejor satisfacían sus intereses. La importancia estratégica de la isla durante la Segunda Guerra Mundial llevó a una cooperación muy estrecha que se materializó en la firma del Pacto de Asistencia Mutua. Además, entre 1950 y 1953 Washington realizó misiones militares (ejército, marina y fuerza aérea) gracias a los poderes cedidos en la Enmienda Platt (Klepak, 2012, p. 19).

³³¹ El poder adquisitivo de 1,5 millones de dólares en la década del cincuenta, es igual al de 13,7 millones de dólares de 2018 (cf. base de datos de “Dinero en el tiempo”).

la dictadura batistiana, fueron los objetivos del grupo de revolucionarios ortodoxos que emprendió la lucha armada a finales de los años cincuenta.

Finalmente, después de seis años de lucha insurgente y clandestina, el poder terminó en manos de Castro que, una vez en el cargo de primer ministro, viajó a Estados Unidos para buscar apoyo del Gobierno de Eisenhower. En ese momento comienzan las incomprensiones mutuas entre Fidel y Washington pues, aunque el primero no se había declarado comunista todavía, sus acciones estaban más próximas a este pensamiento que a uno liberal. La declaración de la reforma agraria el 17 de mayo de 1959 dotó al proceso castrista de un carácter radical que afectó directamente los intereses de Estados Unidos. En 1960 la Revolución reafirmó una postura radical, después de la nacionalización de la industria azucarera y el lanzamiento de proyectos sociales que confirieron al sistema una cualidad única, en la que subyacían, de acuerdo a Dabène (2011b, p. 123), aspectos clave de la identidad de la Revolución cubana.

Dada la negativa de Estados Unidos de apoyar a Cuba, el Gobierno de Castro solicitó el apoyo de la Unión Soviética que aceptó otorgar 100 millones de dólares en ayuda y prometió comprar 4 millones de toneladas de azúcar al año. Cuba comenzó a importar petróleo de la Unión Soviética, pero las compañías norteamericanas instaladas en la isla se negaron a refinarlo y Castro las confiscó, a la vez que nacionalizó las compañías extranjeras de teléfono, minería, cigarros, bancos, entre otras (Dabène, 2011b, p. 124). El discurso continuó radicalizándose con el apoyo del ejército, que instauró un Gobierno centralizador. Estos rasgos dotaron al sistema, una vez más, de un carácter dual: por un lado, los avances sociales –como la campaña de alfabetización³³²– y por otro, el autoritarismo y la militarización³³³ de las instituciones.

³³² El 22 de diciembre de 1961, Fidel declara Cuba territorio libre de analfabetismo. Durante su discurso expresó: “Hemos ganado una gran batalla, y hay que llamarlo así: batalla, porque la victoria contra el analfabetismo en nuestro país se ha logrado mediante una gran batalla, con todas las reglas de una gran batalla (...). Las masas hicieron suya esta lucha; todas las organizaciones de masa hicieron suya esta bandera, y solo así habría sido posible ganar la batalla” (Castro, 1961). Esta alusión a la lucha, a la batalla, recuerda la frase retomada en el apartado 5.3 para describir la ayuda humanitaria cubana durante la crisis del ébola en África. En ambos casos se alude a la metonimia de “batalla” para resignificar el saldo positivo de una acción. Esto reafirma la connotación moral que adquieren estas acciones en el discurso de Fidel, primero, y luego en el del pueblo cubano que lo internaliza.

³³³ El Gobierno desarrolló un sistema de “Guerra de Todo el Pueblo” para incorporar a la población a la defensa de la Revolución. Se crearon diversas organizaciones populares como los Comité de Defensa de la Revolución

En este proceso, la declaración del carácter socialista y, más tarde, marxista-leninista de la Revolución cubana aumentó las tensiones con Estados Unidos, que alcanzaron su punto más álgido en octubre de 1962 durante la crisis de los misiles. El fin de la crisis³³⁴ y el antecedente del triunfo en Bahía de Cochinos, dotaron al proceso revolucionario de gran simbolismo para los sectores progresistas de América Latina, para los que el sistema cubano se convirtió en un paradigma a seguir.

La Revolución fue profundizando su discurso antimperialista, basándose en la reconstrucción discursiva de las amenazas reales y, sobre todo, exaltando los valores y la resistencia de la sociedad cubana. Fidel Castro se valió de una estrategia de reavivación instrumental de la historia Patria, evocando hechos que se recuerdan como épicos en la historia nacional y rememorando episodios vergonzosos en los que los Gobiernos neocoloniales fueron los protagonistas. Esto se observa cuando pronuncia discursos en fechas conmemorativas de actos heroicos recientes y pasados. En esta estrategia se construye la imagen de la potencia hegemónica como impedimento para el logro de los objetivos nacionales. Como mismo sucede en el discurso de Hugo Chávez, se establecen campos antagónicos donde el “cambio” de la sociedad cubana y el imperialismo, se vuelven indisolubles. Así lo expresa Fidel en los actos conmemorativos pasados dos años de la invasión en Bahía de Cochinos:

Claro está que la política de los atacantes era una: destruir la Revolución. Los planes para destruir la Revolución no los comenzaron a realizar desde aquel día, sino desde mucho antes; el esfuerzo por crear las condiciones comenzó apenas triunfó la Revolución sobre la tiranía de Batista. Nosotros sabemos que fue exactamente después de haberse promulgado la Ley de Reforma Agraria; desde ese instante comenzaron a preparar sus fuerzas, sus fuerzas militares. Y, desde el principio, habían tratado de crear las condiciones políticas. (Castro, 19 abril, 1963)

Cuba demuestra que se pueden hacer cambios revolucionarios *vis-à-vis* la presión de Estados Unidos. Esta actitud triunfalista se ve reforzada en el éxito de muchos de los movimientos de liberación nacional que apoyó con su participación militar. Cuba se ha comportado como un

(CDR), para establecer la vigilancia ciudadana, el Ejército Juvenil del Trabajo, las Milicias de Tropas Territoriales, y un conjunto de órganos dentro del Ministerio de las Fuerzas Armadas (FAR) dirigido por Raúl Castro, para garantizar la inserción de la población en las labores de defensa nacional (Klepak, 2012).

³³⁴ Aunque su fin tuvo más que ver con las negociaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, con poca o casi nula participación cubana.

Estado neorrealista, aplicando soluciones pragmáticas y racionales desde la época de 1960, cuando comprendió que su política de apoyo por sí sola a los movimientos sociales latinoamericanos no tendría éxito y se alió con la Unión Soviética. Dicha alianza le ofreció beneficios entre 1968 y 1989, sin sacrificar su autonomía de un modo significativo. La diplomacia de Fidel Castro ocupó una posición anti-*statu quo* fundada en la aspiración por una existencia legítima en el sistema internacional, el reconocimiento del poder autónomo de toma de decisiones y la voluntad reformista del sistema (Brun, 2012c). Estos fueron algunos aspectos esenciales de su postura tercermundista.

De esta manera, la política exterior cubana se puede explicar de acuerdo a cuatro fundamentos básicos, descritos por Alzugaray (2011, pp. 61-63):

1. Mantenimiento de la independencia, la soberanía y la autodeterminación.
2. Búsqueda de la sostenibilidad de un sistema económico socialista.
3. Activa proyección internacional de su identidad nacional, tanto cultural como ideopolítica.
4. Promoción de la justicia social global.

Para lograr el reconocimiento internacional y dar a conocer al mundo la situación del país, se utilizaron estrategias de *soft power*, donde la cooperación tiene un rol importante. La capacidad de diálogo de la diplomacia cubana permitió moverse entre ideologías de izquierda y de derecha para impulsar la creación de normas y principalmente para interpretar y adaptar al continente las creencias normativas multilaterales. Esta actitud tiene orígenes en múltiples pasajes de la historia cubana, en la mencionada posición geográfica que crea una identidad de país puente y, en el pensamiento antimperialista influenciado por el ideario martiano³³⁵. Aun así, la postura anti-*statu quo* del Gobierno de Fidel Castro se relativiza cuando se trata de la inserción internacional del Estado en los organismos multilaterales, como se vio en el capítulo 5 de la investigación.

Cuba reconoce que es un país pequeño, con limitaciones asociadas a sus capacidades materiales, pero no a las ideacionales. La colaboración económica ha sido una vía para

³³⁵ En el libro *Nuestra América*, Martí desarrolla este pensamiento antimperialista que luego servirá a las élites revolucionarias para fundamentar el carácter histórico y el paralelismo entre las ideas.

visibilizar el conflicto con Estados Unidos. Con ello no se está afirmando que esta política sea instrumental. Se coincide con autores como Kirk y Erisman (2009) cuando afirman que se trata de una convergencia de intereses en la que proporcionar cooperación se entiende como un valor fundamental, anclado a las raíces patrióticas y a la identidad del Estado. En el capítulo 5 se demostró que, la participación técnica en las instituciones multilaterales buscó legitimar los aportes de justicia social y solidaridad que Cuba hace al mundo.

Los pueblos, sin embargo, conocen la verdad. Saben que por importante que haya sido en algunos casos la ayuda militar brindada por Cuba, en situaciones excepcionales de agresión exterior y como respuesta a la demanda de gobiernos legítimos y soberanos, esa colaboración no es la única, ni siquiera la principal, que nuestro país desarrolla con los pueblos fraternos de Asia, África, América Latina y el Caribe. Esta política de solidaridad la ejerce todo nuestro pueblo a través de miles de técnicos y especialistas cubanos de las más diversas esferas, prestos a brindar su asistencia técnica dondequiera que esta sea necesaria (...). El prestigio de esta colaboración es hoy extraordinario. (II Congreso del Partido Comunista de Cuba, 1980)

En ese sentido, Cuba reivindica su identidad³³⁶ desde la alteridad positiva y/o negativa que genera la comparación con el Otro. Se define *en* y *contra* su cercanía a Estados Unidos, lo que dota a su identidad de una dualidad entre lo que pudo haber sido y no fue, y lo que se es como seña atemporal de un conflicto histórico que legitima al Estado a nivel nacional e internacional.

6.5 Superar la ausencia de liderazgos carismáticos para mantener la cooperación

Entre 1998 y 2012, el continente se caracterizó por un regreso al poder de los partidos de izquierda debido al fracaso de las medidas neoliberales aplicadas por los gobiernos de principios y mediados de 1990. Los presidentes aquí estudiados abogaron, como hemos visto a lo largo del estudio, por un sistema multipolar y por la creación de espacios habilitadores para la cooperación al desarrollo, entre otras peticiones políticas. Al inicio del estudio se sugirió la importancia de incluir las subjetividades individuales para explicar la cooperación, teniendo en cuenta que las élites juegan un rol crucial en la selección de las estrategias de

³³⁶ Dumont (2018) utiliza este término para referirse a las identidades de Brasil, Chile y Argentina en el contexto de su acción cultural exterior. La autora la llama identidad reivindicada en contraposición a la identidad vivenciada y la asignada.

gestión de la identidad estatal. Por ello, se considera importante mostrar una imagen sucinta de la acción individual del Ejecutivo, por lo que se retomarán algunos de los ejemplos utilizados en los capítulos anteriores.

Referirse al Ejecutivo en términos individuales puede conllevar errores de mayor calado y en los que no se quiere incurrir. Conviene señalar que, en un proceso de liderazgo, el patrón de comportamiento se caracteriza por el encuentro de dos actores: el líder político y la sociedad nacional/internacional³³⁷. En cualquier caso, se entiende que es el líder quien establece las condiciones de activación de la relación que compromete al Otro (Burdman, 2015, p. 29) y tiene una dimensión estratégica que permite estudiar el gobierno y la política exterior. Con ello no se invisibiliza a la sociedad o al resto de las instituciones gubernamentales, sino que se centra el análisis en la “cara pública” del Ejecutivo.

Como se analizó en el capítulo 4, los presidentes tuvieron amplio margen de maniobra en la promoción de normas gracias a diversas condiciones internas³³⁸. Así, el análisis del discurso se utiliza para hacer notar las continuidades y rupturas identitarias. Esta representación permite ubicar a los países en un *continuum* de relaciones y observar de manera más nítida, las similitudes y las diferencias entre los Gobiernos.

Existen tres estrategias de gestión de la identidad en la promoción del cambio, a saber: la creatividad social, la movilidad social y la competencia social (Welch, 2011)³³⁹. “Los indicadores de que un Estado persigue la creatividad social incluyen esfuerzos para lograr prestigio fuera del ámbito de la competencia geopolítica, como el poder blando, un modelo de desarrollo, la mediación diplomática y la promoción de nuevas normas internacionales” (Welch, 2011, p. 67). Los líderes del Estado tomarán un papel activo en el escenario internacional para lograr mejorar el estatus de sus países en el sistema. El cuadro 19 describe la selección de estrategias que siguieron los presidentes para promover el cambio identitario.

Estas suponen un cambio en la concepción de la cooperación con respecto a las presidencias anteriores. Se ha determinado que cuando ese cambio no ocurrió, o cuando no afectó la

³³⁷ O lo que es lo mismo, entre la agencia/agente y la estructura.

³³⁸ Como, entre otras, las alianzas partidistas, las constituciones presidencialistas y los referendos para garantizar la reelección y permanecer en el poder.

³³⁹ La definición de las estrategias se abordó en el capítulo 2 de la tesis.

identidad estatal, se produjo una continuidad en el discurso y/o las prácticas. El cambio es una categoría amplia, que invita a cuestionar la naturaleza, el alcance, los instrumentos y las consecuencias que tiene para la cooperación, en nuestro caso. Estas últimas dependerán también de las restricciones internas y externas que encuentran las élites durante la implementación de sus decisiones de política exterior (Dabène, 2012b). Parafraseando a Dabène (2012b, p. 14), cabría preguntarse: ¿sobrevivió la cooperación internacional a sus líderes carismáticos?³⁴⁰

En los Gobiernos de Rouseff, Maduro y Raúl Castro se observa un giro marcado hacia el pragmatismo y el desarrollo interno, con la consecuente disminución de la cooperación internacional y una (re)configuración de la normativa de cooperación y, en algunos casos, de los instrumentos. Estos gobiernos se vieron limitados en la proyección de sus prácticas de cooperación, lo que probablemente fue un augurio del giro hacia la derecha que más tarde dio el continente. En esa oleada de cambios, Colombia fue la excepción. ¿Por qué?

En primer lugar, el país no formó parte del contagio de gobiernos de izquierda en el continente entre 1998 y 2012. Su izquierda se vio “incapacitada” a nivel nacional por sospechas recurrentes de complicidad con la guerrilla (Dabène, 2012b, p. 15). Sin embargo, esto no impidió que los Gobiernos de Uribe y de Santos mostraran gran capacidad adaptativa a las condiciones regionales³⁴¹, utilizando los vientos de la izquierda para impulsar sus políticas exteriores. En el Gobierno de Santos prevalece la condición de *outlier* de Colombia, pues durante sus dos mandatos el país aumentó el presupuesto destinado a la cooperación,

³⁴⁰ El liderazgo carismático se ha abordado con mayor profundidad en los estudios sobre populismo y liderazgo democrático y no democrático en Ciencia Política y en Sociología. Si bien, este no tiene por qué estar vinculado a una Constitución presidencialista o al populismo, en muchos de los casos explorados por los académicos, los presidentes en ejercicio asumieron preponderantemente la representación de la soberanía popular, dotándose de poderes populistas que potenciaron sus poderes constitucionales y partidarios (cf. Burdman, 2015). Weber es el gran teórico del carisma del líder (Deusdad, 2003, p. 13). En su definición, el carisma es una cualidad percibida y construida a través del Otro, que implica una cualidad extraordinaria y es un elemento del liderazgo. De los múltiples autores que han estudiado los rasgos del líder carismático, pueden resaltarse características que definen este tipo de liderazgo, a saber: generar confianza entre las multitudes, comunicar sus objetivos y justificar las decisiones propias a través de un estilo político propio, su bagaje histórico y los referentes históricos a los que acuden para reforzar el discurso (Deusdad, 2003, pp. 17-18). Este retorno a los orígenes se basa en un mito fundador que no cree que el progreso o la cultura dependan de la economía, sino que está siempre animado por la idea del renacimiento (Touraine, 2000, p. 297).

³⁴¹ Con la excepción de las discrepancias mencionadas entre Colombia, Venezuela y Ecuador durante el mandato de Uribe o las críticas de Juan Manuel Santos a Gobiernos poco democráticos como el de Cuba.

Cuadro 19: Estrategias de gestión de la identidad que utilizan las élites políticas de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba

ESTRATEGIA	BRASIL		COLOMBIA		VENEZUELA		CUBA	
	LULA DA SILVA	ROUSSEFF	URIBE	SANTOS	CHÁVEZ	MADURO	F. CASTRO	R. CASTRO
<i>Creatividad social</i>	Promoción de un modelo de desarrollo de lucha contra el hambre y la pobreza.	(Continuidad)	Definición de criterios para la autoevaluación.	Promoción de un discurso de éxito.	Promoción del “Socialismo del siglo XXI”.	(Continuidad)	Definición antimperialista del socialismo y de la colaboración.	(Continuidad)
<i>Movilidad social</i>	Búsqueda de un puesto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.	(Continuidad)	(Sin estrategia)	Búsqueda de la membresía en la OCDE.	(Sin estrategia)	(Sin estrategia)	(Sin estrategia)	(Sin estrategia)
<i>Competencia social</i>	(Sin estrategia)	(Sin estrategia)	(Sin estrategia)	(Sin estrategia)	Creación de la ALBA.	(Continuidad)	(Sin estrategia)	(Sin estrategia)

Fuente: Elaboración propia.

tuvo una doctrina de *respice similia*, extendió los ámbitos de actuación del país a nivel internacional y participó en los mecanismos del CAD, entre ellos el GT-CSS. Como se ha visto en esta investigación, la afirmación de una historia de éxito marcó un contraste con la estrategia uribista, más centrada en la lucha interna contra las guerrillas.

Para Pécaut (2006), la figura de Uribe no personifica al líder carismático, pero sí reivindica las características carismáticas definidas por Weber: la relación que se forma entre los adeptos y el líder cuando el segundo encarna una fuerza o incluso una potencia heroica que impone respeto. En ese sentido, Uribe simboliza esta imagen³⁴².

De todas maneras, el liderazgo populista de Uribe garantizó que su política de seguridad fuese aprobada por una mayoría política y social ampliamente representativa (80 %) (Pécaut, 2006, p. 499) y permitió que Santos avanzara en la exportación del modelo de seguridad autoproclamado y legitimado por los Otros, como exitoso.

En Brasil, Lula da Silva dirigió su modelo de desarrollo interno con un eslogan muy claro: el *combate à fome e à pobreza*. El éxito de esta estrategia gracias a la legitimidad que ofrecieron las instituciones multilaterales, contribuyó al desarrollo de una cooperación técnica bajo la forma de seguridad alimentaria, con la consecuente promoción de proyectos en el sector de la agricultura y el agronegocio. A nuestro juicio, ello corresponde a una estrategia de creatividad social. La élite política brasileña buscó otorgar un carácter positivo a sus políticas públicas redefiniendo primero, para cambiar después. Esta estrategia permite transformar en baluarte las debilidades nacionales. Los programas de cooperación que se desarrollaron tras el éxito de “Bolsa Familia”, constituyeron herramientas de *soft power* que impulsaron el cambio normativo y reformularon el lugar del Estado brasileño en los ámbitos nacional e internacional. Refiriéndose a este baluarte, Lula da Silva expresó en 2014, durante el seminario “*Experiências do Combate à Fome e à Pobreza em Angola e no Brasil*”:

(...) cuando llegué a la presidencia debía intentar ser capaz de hacer todo aquello que los otros debían haber hecho. Por tanto, llegué a un gobierno donde una parte de la sociedad tenía muchas dudas sobre si un operario podía ser capaz de gobernar un país. Al mismo

³⁴² Pécaut (2006, p. 500) afirma que Uribe como presidente, se mostraba enteramente orientado hacia su objetivo —que las guerrillas quedaran a merced del Estado—, era dueño de una capacidad de trabajo envidiable, duro consigo mismo y por lo tanto habilitado para sancionar a quienes no estaban a la altura de la tarea. Demostraba gran capacidad para afrontar los insultos de los detractores y, además, fue sobreviviente de numerosos atentados. Más de una vez, el público colombiano le dirigió una ovación interminable cuando llegó a un encuentro.

tiempo que esa parte de la sociedad tenía muchas dudas, yo estaba muy seguro de probar que sería más capaz que aquella parte de la élite que había gobernado Brasil hasta ese momento [Aplausos]. (...) Decía que, si al terminar mi mandato, cada brasileño o cada brasileña pudiera tomar el café de la mañana, pudiera almorzar o pudiera cenar, yo ya habría hecho la obra más grande mi vida. (...) Pensaba sobre aquello que era más próximo a mi experiencia. Tenía la experiencia, la de un emigrante nordestino de Pernambuco que pasó hambre. Sabía que todas las personas podían esperar cualquier cosa, pero que quien tiene hambre no puede esperar [Aplausos]. ¡Quien tiene hambre no puede esperar! [Aplausos] (Instituto Lula, 2014)³⁴³

Este discurso muestra el gran apego de Lula da Silva a su programa. Su creación puede rastrearse en la vivencia misma, y si bien en este apartado la intención no es hacer un análisis personológico³⁴⁴ de las élites, este pasaje de su historia personal tiene una marcada influencia en la política nacional. El éxito del programa y el empeño para que funcionase allá donde se ejecutó, recuerdan el valor de la subjetividad individual en el devenir histórico de las naciones.

Como estrategia de movilidad social se consideró como ejemplo la búsqueda de un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que el Gobierno brasileño justificó con la promoción de los intereses del Sur y el reequilibrio del sistema internacional. El país buscó mejorar su posición relativa dentro del grupo de países del Sur. Esta estrategia, si bien no es un ejemplo de CSS en sí misma, la encontramos en varias declaraciones de las organizaciones regionales latinoamericanas y de las alianzas BRICS e IBSA. En esas declaraciones se respalda el apoyo de la candidatura brasileña, y en otras se aboga por la democratización del sistema de las Naciones Unidas. En no pocas ocasiones, los países receptores de la cooperación reafirmaron su apoyo a esa “carrera” brasileña hacia el multilateralismo (cf. capítulo 5).

En el caso de Dilma Rousseff, desde un punto de vista personológico, se habría justificado una postura menos pragmática frente a la configuración política de la cooperación considerando su historial de activista contra la dictadura militar a principios de los años setenta y su rol de ministra y jefa de gabinete de los Gobiernos de Lula da Silva. Ambos

³⁴³ Transcripción y traducción propia del original en portugués.

³⁴⁴ Esta tesis no busca analizar el pensamiento político de estos presidentes. Se sugiere que sus ideales políticos y valores se reflejan en la configuración gubernamental y por tanto en la configuración de la cooperación como parte de la política exterior. Por tanto, en una lógica de retroalimentación recurrimos a la figura política para explicar los cambios nacionales, pero también a los cambios nacionales para hacer generalizaciones de las lógicas de pensamiento de las élites.

compartían valores humanistas y la pertenencia a una izquierda social liberal (Levitsky & Roberts, 2011). Sin embargo, desde los primeros años en Planalto, Rousseff despertó el descontento de su antecesor por su ajuste fiscal (Passarinho & Matoso, 2015). En consecuencia, las instituciones encargadas de la gestión de la cooperación también se vieron limitadas en su proyección exterior (cf. capítulo 4).

Rousseff buscó seguir una diplomacia orientada a los resultados con un giro explícito hacia la defensa de los intereses comerciales. A pesar de la declaración de intenciones, muchos de estos cambios no llegaron a materializarse como, por ejemplo, la creación de la agencia de comercio para África. Como se sugirió en el citado capítulo 4, se considera que estos cambios estuvieron más alineados con los intentos de Rousseff por salvar al país de la inminente crisis económica que se avecinaba, mantener el poder y mostrar cierta distancia con su predecesor³⁴⁵, lo que no significó una ruptura con la identidad política heredada.

Además, como se observa en los planes nacionales, el país expresó continuidad en la elección de las áreas y países prioritarios para la cooperación. Por tanto, no puede afirmarse que la presidenta empleara una estrategia de gestión de la identidad que en la práctica significara un cambio identitario. Rousseff confirma la continuidad política en uno de sus discursos durante la III Cumbre América del Sur-África (2013):

Brasil y África no sólo tenemos una *raíz cultural, social e histórica* desde el punto de vista de nuestra nación, creo que somos el país que tuvo la mayor cantidad de africanos en su formación, pero también porque somos, formamos parte de un mismo *gran continente*. Por lo tanto, las características de la *agricultura brasileña* están presentes aquí en África, en la medida en que nuestro suelo es similar, *nuestros climas son similares*, y hemos dado un gran paso en la cuestión de la agricultura tropical y de toda una política también de garantía y de *combate al hambre*³⁴⁶ (MRE, 2013, p. 33).

Aquí se enfatizan los rasgos compartidos y el lusotropicalismo que une a ambas regiones. Se acude a la metonimia para renombrar o unir lo que por naturaleza está separado, los continentes africano y americano pasan a ser un “gran continente”.

En la presidencia de Nicolás Maduro tampoco se constató el uso de estrategias de gestión de la identidad. La fórmula del hiper-presidencialismo venezolano (Romero & Mijares,

³⁴⁵ Estos elementos se discutieron en el apartado 4.2 de la tesis.

³⁴⁶ Énfasis añadido.

2016, p. 187) permitió que el mandatario llegara al poder bajo circunstancias que violaron los canales institucionales. Ello, lejos de brindarle ventaja, despertó las quejas del sector de la oposición e incluso las críticas dentro del propio movimiento político chavista (Schamis, 2014). Esta etapa post-carismática (Romero & Mijares, 2016, p. 187), con el agravante de la caída de los precios del petróleo y la progresiva depauperación de la economía, provocaron que Maduro se posicionara en un discurso de denuncia³⁴⁷ contra los entes externos –Estados Unidos y la oposición, principalmente– y no buscara transformar la identidad estatal heredada, sino preservarla, aferrándose al legado chavista. Esta posición no ha sido suficiente para mantener en pie los programas sociales y la inversión del país en los mecanismos regionales de integración. En lo que atañe a la relación de cooperación con Cuba, se afirma que desde 2015 las entregas de petróleo venezolano cayeron casi en la mitad y, al mismo tiempo, se ha reducido la capacidad de pago por concepto de cooperación. En términos netos, las pérdidas están en cero (hasta el 2017), pero Cuba ha perdido su capacidad de compra por el retraso de Venezuela en los pagos³⁴⁸.

El análisis de la ausencia de estrategias de gestión de la identidad en el Brasil de Rousseff y la Venezuela de Maduro sugiere que ambos líderes se enfrentan al poderoso legado de figuras políticas que tuvieron un fuerte impacto a nivel regional y global. Tanto Lula da Silva como Chávez, e incluso Álvaro Uribe, fueron presidentes populistas que cultivaron los vínculos directos con la población a través de una cobertura mediática excesiva que agitó y modificó la relación de sus gobiernos con los medios de comunicación (González, 2014; Guevara, 2012). El hecho de que en esta lista de populistas se incluyan gobiernos con ideologías diferentes, como Colombia, permite relativizar, como sugiere Guevara (2012, p. 108), la importancia de la ideología en el activismo mediático gubernamental y poner el acento en la subjetividad individual de las élites y la herencia histórica.

En el capítulo 5 se vio cómo Chávez dedicó parte del presupuesto anual a transformar la percepción del país en el exterior. Cuba utilizó el estrado de las Naciones Unidas y los medios oficiales de comunicación para protestar por la ausencia de referencias en los medios de comunicación internacionales a las acciones humanitarias que el país realizaba en Haití. Lula da Silva, Fidel y Chávez privilegiaron los discursos públicos dirigidos

³⁴⁷ En el discurso de Maduro destacan argumentos *ad consequentiam* y *ad hominem*, ambas falacias lógicas utilizadas por el presidente para desacreditar a Estados Unidos y visibilizar la amenaza percibida.

³⁴⁸ Entrevista a Antonio Romero, 7 de julio de 2017, La Habana.

directamente al pueblo, sin mediación de la prensa. El último, creó incluso canales de comunicación como el programa “Aló, Presidente” (1999) y la cadena televisiva TeleSur, en colaboración con los países de la ALBA, para compensar la fuerte influencia política de los grupos mediáticos nacionales Radio Caracas Televisión y Grupo Cisneros. Uribe, que también se valió de herramientas mediáticas, buscó controlar el discurso sobre el conflicto armado (Guevara, 2012) y no escatimó esfuerzos en establecer contacto directo con la población rural a través de consejos comunitarios que luego eran retransmitidos por radio y televisión. Uribe se mostró como una figura política resolutive, diligente y cercana a los colombianos. Su hábil manejo de los medios de comunicación y su carisma hacían olvidar unas prácticas que se alejaban de los canales institucionales para resolver problemas (González, 2014, pp. 465-467).

Fidel Castro, por su parte, se valió de estrategias más radicales como la expropiación de los medios de comunicación a las grandes transnacionales estadounidenses en la isla en los primeros años después del triunfo de la Revolución. Asimismo, Castro utilizó la estrategia de creatividad social para reafirmar el carácter socialista, solidario y antimperialista de la Revolución (cf. *Proclama Fidel el carácter socialista de la Revolución cubana*, 16 de abril, 2019), como mecanismo para demostrar la capacidad de resistencia del país ante la hegemonía estadounidense.

Su sucesor, Raúl, con una lógica más pragmática³⁴⁹ y menos idealista de la cooperación, apostó por ciertos cambios en la institucionalidad (cf. capítulo 4) para asegurar la continuidad del proceso revolucionario. Si se buscan justificaciones materiales a este comportamiento, cabe recordar que desde 1959 la economía cubana se caracterizó por diferentes ciclos económicos, tanto de auge como de declive, en algunos casos relacionados con cambios en la situación económica internacional y en otros, con modificaciones en la inserción del país en el mercado mundial (Pérez, 2008, p. 32). El Período Especial fue el momento más crítico en la economía nacional, con una caída del PIB de -15 %. En el período 1959-1970 el Gobierno consideró que los factores que propiciarían alcanzar los objetivos sociales y económicos eran el suficiente ahorro externo vía el ingreso por exportaciones y la ayuda exterior. Desde los primeros años de

³⁴⁹ Si Fidel ha demostrado gran ingenio en el diseño de respuestas originales, a menudo ha recurrido a su hermano Raúl para asegurarse de que esas respuestas funcionen y, especialmente, que puedan ser sostenidas frente a las amenazas. Esta tarea requiere un líder y un sistema de defensa nacional y fuerzas armadas que representen esa otredad (otredad) y esa capacidad de pensar de maneras muy originales sobre cómo proceder. Raúl ha demostrado ser ese hombre y ha sido crucial para ayudar a fundar y configurar otro tipo de fuerzas armadas para hacer el trabajo (Klepak, 2012).

Revolución, se alentó una economía dependiente de otras potencias, como de la Unión Soviética en su momento y, luego, en la etapa contemporánea, de Venezuela. Así lo expresó Fidel Castro en uno de sus discursos:

Señores, yo debo decirlo con total honestidad. Cuba no necesita a Estados Unidos. Cuba no necesita a Europa. Qué cosa tan deliciosa poder decir eso, ha aprendido a prescindir de ellos. (...) Tenemos dos puntales económicos, China y Venezuela. No hay que buscar más. (Castro, 2005, citado por Bermúdez, 2019)

En el cambio de proveedor, Venezuela no proporcionó a la isla un mercado productivo alternativo como lo fue la caña de azúcar durante la relación comercial con la Unión Soviética (Santamaría, 2014).

Cuando Raúl Castro “heredó” el poder en 2008³⁵⁰, el país no se encontraba en su peor momento económico. Sin embargo, a partir de 2011 los lineamientos del VI Congreso del PCC mostraron el redireccionamiento de la economía y de la planeación nacional que, en todo caso, no significaron una modificación del sistema económico y político (Santamaría, 2014). El reconocimiento de los errores del pasado, –proceso que precisamente se nombró “rectificación de errores”–, llevó a recurrir a estrategias novedosas como la diversificación de los vínculos económicos internacionales. Quizás más novedosa aún, fue la invitación de Castro a iniciar negociaciones con el Gobierno de Estados Unidos:

Estamos convencidos de que la salida a los acuciantes conflictos que enfrenta la Humanidad no está en las guerras, sino en las soluciones políticas. Sirva la oportunidad para nuevamente declarar nuestra disposición de resolver en la mesa de negociaciones el prolongado diferendo entre Estados Unidos y Cuba, claro está, siempre que acepten, como ya dijimos en otra ocasión, nuestra condición de país que no tolera sombras a su independencia y sobre la base de los principios de igualdad, reciprocidad, no injerencia y respeto mutuo. (Cuba Debate, 2006)

Sin embargo, no fue hasta 2014, durante la presidencia de Barack Obama, que estas negociaciones avanzaron hasta marcar un hito, el 17 de diciembre, en la historia de las relaciones entre ambos países. Entre este año y el 2017, se firmaron 22 acuerdos bilaterales para el intercambio social y cultural y, en menor medida, comercial. A finales

³⁵⁰ Raúl Castro asumió la presidencia de manera interina desde 2006 y no fue hasta febrero de 2008 que oficialmente ocupó el cargo.

de 2016, los avances se paralizaron debido a las fuertes declaraciones de Donald Trump, entonces candidato a la presidencia, contra el fallecido Fidel Castro y en defensa de los intereses de sus votantes de La Florida. En 2017 las negociaciones se dieron por concluidas por la parte norteamericana, mientras que Raúl Castro mantuvo una postura de apertura al diálogo, bajo condiciones de respeto a la soberanía nacional (cf. LeoGrande, 2018).

En lo que concierne a la cooperación, el pragmatismo del Gobierno de Raúl Castro se tradujo en la firma de acuerdos con actores de mayor solvencia económica –por ejemplo, los países de Oriente Medio y Brasil, en América Latina– que pudieran sustentar una lógica de cooperación sin costos para el Gobierno. Así queda indicado en el párrafo 111 de la Resolución del VI Congreso del PCC:

Considerar, en la medida que sea posible, en la colaboración solidaria que brinda Cuba, la compensación, al menos, de los costos. (Lineamientos de la Política Económica y Social, 2011, p. 19)

Esta afirmación no se asume de manera automática y sin ejercer contestación por parte de los actores en Cuba y los receptores de la cooperación. Los países de la CARICOM, por ejemplo, plantearon su preocupación al respecto en su Cumbre de 2014. En las reuniones de discusión del documento final, Cuba alegó que seguiría su proceso de renovación del marco institucional, pero que tanto Haití como el resto de los países caribeños recibirían un trato diferenciado³⁵¹. El Gobierno, que tiene una identidad caribeña y la defiende (así lo hizo cuando pidió la inclusión del Caribe en la CELAC), ha mantenido fuertes lazos de cooperación³⁵² con los países del bloque desde 1973.

Se observa cómo el proceso de gestión de la identidad es gradual y no inmediato. Cuba ha actuado como mediador entre el Caribe hispano y el no hispano y mantiene el equilibrio entre las subregiones, lo que justifica las concesiones y cierta flexibilidad en el proceso de (re)configuración de los intereses estatales. Por otra parte, a nivel nacional, los diplomáticos cubanos y el Comité Central del PCC no aprueban la apertura total del

³⁵¹ Entrevista a Antonio Romero, 7 de julio de 2017, La Habana.

³⁵² En la Declaración Final de 2014, los miembros de la CARICOM reiteraron el agradecimiento al Gobierno de la isla por el financiamiento de la Escuela Regional de Artes del Caribe con sede en Jamaica y del Centro de Estimulación del Desarrollo de Niños, Adolescente y Jóvenes con Necesidades Educativas Especiales que se construiría en Guyana (Comunidad del Caribe, 8 diciembre, 2014). En la declaración resalta el fuerte liderazgo cubano y el agradecimiento de los Estados insulares a la gestión política cubana en defensa de los intereses del bloque.

sistema, alegando que se trata de un giro neoliberal, mientras que los funcionarios del Ministerio de Comercio Exterior esbozan que la cooperación sin compensación no es sostenible para el país³⁵³. En este caso, como en el de Brasil, no puede afirmarse que Raúl haya empleado una estrategia de gestión de la identidad de creatividad social, pues ello implicaría resignificar un valor solidario que de por sí es positivo. Además, con los países con poca solvencia o capacidad de pago, se garantizan las mismas condiciones. En cualquier caso, estos procesos son graduales y van más bien dirigidos a una configuración de los instrumentos y no a un cambio de la identidad del Estado.

En Venezuela, Chávez es el único presidente que utiliza una estrategia de competencia social. Teóricamente, esta estrategia supone mejorar la posición del grupo en lugar de maximizar la riqueza y el poder, lo que Keohane llama “reciprocidad difusa” (Keohane, 1986, p. 20). Diversos factores posibilitaron este comportamiento y una política exterior que buscaba el equilibrio regional e internacional. Cuando Chávez asumió el poder, el barril de petróleo estaba a menos de 9 dólares. El presidente se dio a la tarea de convencer a los socios de la OPEP sobre la importante herramienta política de la organización. Hasta el momento, Venezuela era la “oveja negra” (Tirado, 2015) en la OPEP debido al incumplimiento de las cuotas marcadas por la organización. Chávez decidió cambiar esta posición y para ello visitó a todos los jefes de Estado de la OPEP, incluso a Sadam Hussein. Refiriéndose a ese pasaje, Sergio Rodríguez Gelfenstein, exdirector de relaciones internacionales del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores narra:

Él [Chávez] va a Teherán, agarra un helicóptero, viaja hasta la frontera con Irak, atraviesa caminando, agarra otro helicóptero, va a Bagdad y habla con Sadam Hussein, fue el único jefe de Estado que habló con Sadam Hussein en ese período. (Gelfenstein, 2015, citado por Tirado, 2015, p. 493).

Esta actitud arriesgada y la convicción del presidente sobre la importancia del recurso natural para llevar a término su proyecto permitieron obtener el consentimiento de los países del bloque y relanzar la OPEP con un marcado carácter contrahegemónico. Los ingresos por concepto del petróleo posibilitaron la creación de los programas sociales a nivel nacional primero y, en el marco de la ALBA después.

³⁵³ Entrevista a Antonio Romero y a Carlos Alzugaray, 7 de julio de 2017, La Habana.

Como se analizó en el capítulo 5 cuando se discutieron los programas emblemáticos de los cuatro casos, se observó cómo la ALBA tuvo un valor político importante en la cooperación de Venezuela. Los programas desarrollados en el marco de esta organización buscaron mejorar la posición del bloque, en lugar de maximizar la riqueza.

A modo de conclusión de este apartado, se observa que la estrategia de gestión de la identidad más utilizada es la de creatividad social, lo que es bastante lógico, considerando que estos países son periféricos y consideran la estructura internacional rígida e inmutable. Ello invita a promover el cambio a través de la resignificación de las categorías nacionales que antes tenían un valor o connotación negativa. A la pregunta que dio inicio a este apartado, ¿sobrevivió la cooperación internacional a sus líderes carismáticos?, podemos responder que indudablemente la cooperación se vio reducida –en los casos de Brasil, Venezuela y Cuba– y en esta reducción de flujos y actividades, la figura política tuvo un rol importante en la redefinición de las condiciones materiales, incluido el ciclo económico descendente en los últimos años del período estudiado.

En las segundas presidencias no se observa un cambio de las ideas colectivas con respecto a la cooperación. Según Legro (2000) este cambio tiene muchas más probabilidades de ocurrir cuando los hechos generan consecuencias que se desvían de las expectativas sociales, cuando las consecuencias de las acciones son indeseables y cuando existe una idea de reemplazo viable desde el punto de vista social. Con la cooperación en la región y durante el período estudiado, esto no ocurre pues sus consecuencias tienden a generar resultados positivos a nivel simbólico y práctico.

Conclusiones

En este capítulo se realizó un bosquejo histórico de la identidad estatal de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba para explicar sus modelos de CSS. En todos los casos, los elementos constitutivos de la identidad están internalizados por las élites políticas y dan muestras de la continuidad histórica de la identidad del Estado.

Dilma Rousseff, Nicolás Maduro y Raúl Castro no utilizaron estrategias de gestión de la identidad. Estos mandatarios se mantuvieron alineados con la identidad política heredada de los gobiernos precedentes, que en algunos casos supuso reformular los instrumentos de política, pero en ninguno representó un cambio en la configuración de los objetivos de la política exterior, según la definición y problematización de Hall (2016) para explicar los componentes de la política y el cambio o los aportes de Legro (2000).

En estos países la transformación del comportamiento no supuso un cambio de identidad. Se observa continuidad discursiva en el descontento y las quejas sobre los desequilibrios de la política y los acuerdos económicos del orden liberal (Sanahuja, 2017a, p. 202). En casos como el de Nicolás Maduro, el discurso tuvo tendencia a una posición defensiva que radicalizó aún más el desacuerdo con las instituciones tradicionales.

En cuanto a los modelos de cooperación descritos para cada país, se argumentaron ejemplos particulares que trascienden los comportamientos descritos y explican la cooperación de los cuatro países, con una fuerte raíz identitaria. En la figura integradora presentada al inicio del capítulo se incluyeron los valores e intereses identificados en las relaciones con los principales receptores de la cooperación. De acuerdo al marco interpretativo causal de la tesis, se ha visto cómo la identidad condicionó los intereses y los valores de los actores y guio los objetivos de cooperación, estos últimos desarrollados en capítulos anteriores.

Asimismo, se puso a prueba el modelo presentado en el capítulo 2 de la tesis. Se constata también que las identidades estatales han sido estables en el período analizado y que dentro de esta estabilidad existen ciertos márgenes de movilidad que han estado condicionados por la interpretación que las élites hacen del contexto cambiante y del sistema internacional. El discurso político de los mandatarios defendió valores nacionales históricos que dotaron de significación moral a la acción cooperativa.

CONCLUSIONES FINALES

La variedad de narrativas en América Latina y el Caribe en materia de relaciones Sur-Sur y cooperación ha sido notable, con países orientados hacia el Norte, como es el caso de Colombia, países con una orientación hacia el Sur, como son los casos de Venezuela y Cuba y países con una orientación híbrida como Brasil. La hipótesis principal de esta tesis situó la identidad estatal como variable independiente generadora de intereses y valores, expresadas en los discursos de CSS. Frente a las explicaciones del *mainstream* que maximizan los intereses materiales, así como de actores que responden a los condicionantes estructurales de la anarquía del neorrealismo, en esta tesis se asumió que las ideas tienen un efecto causal independiente en la política exterior, incluso cuando los actores se comportan de manera presuntamente “racional”.

El estudio de la CSS mediante la comparación de cuatro países latinoamericanos con marcadas similitudes y diferencias entre sí, permitió ampliar la comprensión sobre el fenómeno de la cooperación en la región a través de la resignificación de varios supuestos que legitiman la narrativa de los donantes del Sur, a saber: la superioridad de la CSS en comparación con la CNS y la no replicabilidad de las mentalidades jerárquicas y poscoloniales que caracterizan la AOD desde 1945. En los últimos años este discurso se ha matizado, pero desde la teoría prevalecen las explicaciones realistas del fenómeno. Si bien se observa una tendencia hacia la realización de investigaciones con enfoques mixtos, gracias al auge de las teorías de rango medio, se identificaron algunos vacíos que han invitado a la reflexión teórica sobre el fenómeno de la CSS.

Hallazgos empíricos

Esta tesis ha verificado la pregunta principal de investigación, a saber: que las identidades estatales de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba condicionan los intereses y valores de estos países cuando ejercen el rol de donantes de la CSS. Esta pregunta principal se desglosó en varios cuestionamientos que invitaron a explorar con mayor profundidad la normativa nacional de la cooperación, los instrumentos privilegiados por los donantes, los países receptores prioritarios y explicar el porqué de su selección. Los aportes del constructivismo social guiaron el análisis hacia la búsqueda de las causas del comportamiento no solo en las estructuras materiales, sino también en las percepciones, ideas y normas que construyen y reproducen las relaciones de poder. La intersección entre ideas y poder se mostró a través del estudio de las ideas de las élites, las ideas como

herramientas que empoderan a los actores, las ideas como principios en la creación de coaliciones y las ideas en las instituciones.

En ese sentido, se consideró importante explicar el funcionamiento de la estructura de la cooperación a nivel multilateral para comparar las creencias normativas multilaterales con las políticas nacionales de cooperación. En el capítulo 3 se demostró que los países de América Latina y el Caribe aportan cierta singularidad a la concepción de la cooperación internacional. Se problematizó la tendencia regional a nombrar integración a las acciones de cooperación regional y dotarlas de un carácter simbólico unionista. Este rasgo es heredero del ideario independentista del siglo XIX y del rol crucial de la región en la difusión de un discurso del Sur con raíces en el debate de los países periféricos. Por otra parte, los países del continente emplean el término cooperación para referirse a aquellas acciones que se ejecutan en el ámbito bilateral. En las declaraciones políticas de la región, la CSS es considerada una herramienta de política exterior que sirve a los intereses nacionales y regionales.

Se constató que más allá de las declaraciones y planes de acción de las organizaciones regionales, la CSS no cuenta con un marco normativo claro. Solo los principios de solidaridad, no injerencia, no condicionalidad y beneficio mutuo, por citar algunos, establecen una “guía” para la cooperación de los donantes no tradicionales. Los enfoques latinoamericanos del regionalismo en el período analizado compartieron rasgos antimperialistas y una actitud defensiva y revisionista del sistema hegemónico. Se corroboró que el enfoque multilateral de la región no puede explicarse únicamente a partir de las preferencias racionales y los intereses instrumentales, sino que es crucial ahondar en los elementos identitarios y la autopercepción.

Una vez identificados los rasgos estructurales de la cooperación a nivel multilateral, el capítulo 4 de la tesis exploró los marcos normativos institucionales de la cooperación estatal, a través de un análisis comparativo transversal. Dicho análisis supuso retos teóricos para demostrar la capacidad explicativa de las normas en un contexto de relativa ausencia normativa.

Brasil, Venezuela y Cuba tienen marcos normativos exiguos, que en el caso del primero se compensa con una tradición de operacionalización de la CSS, que llena los vacíos de una institucionalidad insuficiente. Venezuela y Cuba, por su parte, tienen una configuración institucional que no acompaña la riqueza de la práctica social cooperativa.

La cultura burocrática de estos países guía la acción, pero no la determina, y no solo no la determina, sino que no la restringe. Es decir, la ausencia de marcos normativos no limita la cooperación ofertada. Cuando no existe el diseño institucional o el marco operacional, el discurso de las élites políticas tiende a llenar esos vacíos y pautar los objetivos y las líneas geográficas donde se aspira a cooperar.

Bajo estas condiciones fue necesario identificar los factores que explican y propician la alta variabilidad institucional observada entre los casos y el cambio de la configuración institucional de la cooperación de un Gobierno a otro. Estos factores se agruparon en dos variables: de contexto y situacionales. Las variables de contexto incluyen las creencias multilaterales y el contexto histórico internacional. Ambas son externas de acuerdo a su origen. Estos factores influyen en cómo los Estados redefinen sus prioridades en función de las normas multilaterales y de la percepción nacional sobre los cambios en el sistema internacional y su impacto en las condiciones materiales. Un tercer factor de contexto, pero con una connotación interna, es la coyuntura política nacional. Se observó que las élites políticas formaron coaliciones nacionales para promover cambios en sintonía con su ideología política y su concepción de las relaciones internacionales.

En el caso de Venezuela, el Gobierno de Chávez no pudo llevar a término su anteproyecto de ley de cooperación internacional a causa de la oposición de la sociedad civil. En los casos Brasil, Colombia y Cuba, el poder del Ejecutivo garantizó que se siguiera una política exterior alineada con los objetivos políticos de las élites, aunque en ocasiones este poder no conllevó a la mejora de la institucionalidad de la CSS.

En lo que respecta a las variables situacionales del discurso, estos países ajustaron el diseño de la cooperación y sus objetivos a una visión común de la cooperación en el Sur. Se arribó a esta conclusión contrastando los resultados del capítulo 3 con el análisis de la configuración institucional en el capítulo 4. El último factor promotor del cambio en la institucionalidad fue la autoestima estatal. Este se identificó con bastante claridad en los discursos de las élites políticas brasileñas que cambiaron su percepción sobre la importancia del cono sur para la satisfacción de los intereses estatales en los ámbitos multilateral y global. Para Brasil, tomar conciencia de su capacidad material significó refutar concepciones tradicionales y apostar por un papel protagónico en la promoción de normas.

Considerando el rol activo de la agencia en la producción y adaptación de sus prácticas, nos preguntamos cuáles fueron los instrumentos priorizados por los donantes, por qué se privilegiaron y qué buscaban promover los Estados a través de su utilización. El análisis permitió conocer el grado de visibilidad e impacto aspiracional de los donantes en el sistema internacional y explicar la manera en la que promueven cambios en los espacios bilateral, regional y global. En virtud de ello, partimos de la consideración de que la cooperación financiera se considera un instrumento complementario de la cooperación técnica y un medio para crear capacidades. Esta consideración permitió agrupar los instrumentos de cooperación en tres dimensiones considerando que en todas ha existido transferencia de fondos hacia el país receptor. La primera dimensión incluyó las organizaciones regionales y las instituciones multilaterales que recibieron donaciones de los Estados estudiados, la segunda dimensión estuvo compuesta por los principales programas de cooperación bilateral y regional promovidos por los actores estatales y, la tercera, por las acciones de ayuda humanitaria considerando que estas también se incluyen en los reportes gubernamentales de CSS y que las instituciones multilaterales la consideran una modalidad de cooperación para el desarrollo.

Se observó que los gastos de la cooperación multilateral en los Gobiernos de Lula da Silva y de Rousseff contabilizaron valores muy superiores al resto de las modalidades, lo que confirmó la importancia que Brasil concede al multilateralismo como ámbito para promover intereses nacionales y legitimar su conocimiento técnico en el ámbito de la seguridad alimentaria, fundamentalmente. Se demostró la cuarta hipótesis secundaria que sugirió la existencia de incongruencias entre la práctica social, la planeación estratégica y el discurso de las élites políticas. Cuando Brasil menciona en los planes nacionales de desarrollo el ámbito multilateral, solo se refiere al impacto aspiracional en las negociaciones ante la OMC y en la membresía a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Sin embargo, la práctica es mucho más fructífera y ambiciosa comparada con los objetivos nacionales declarados.

Por otra parte, la relación de Venezuela con las instituciones multilaterales es de tipo contrahegemónica, lo que no significó, en ningún momento, llevar una “contra-agenda”. Cuba y Venezuela utilizan instrumentos diferentes y hacen un uso distinto de los escenarios internacionales, pero sus metas están alineadas con las declaraciones multilaterales de mayor calado. Las agendas internacionales de ambos países promovieron la lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales a través de

mecanismos que tienden a ser más radicales si se comparan con otros países en desarrollo del Sur Global. En cualquier caso, ambos promovieron una cooperación contrahegemónica que significó abogar por la multipolaridad del sistema internacional. La agenda del desarrollo venezolana contradice el neoliberalismo y el imperialismo norteamericano y pretende sustituir este modelo dominante por su modelo endógeno, no exento de pretensiones universalistas. En este esfuerzo, Venezuela creó organizaciones regionales para balancear el peso de las instituciones multilaterales y creó coaliciones de oposición como la ALBA, el Banco del Sur y Petrocaribe.

De manera similar, Cuba promovió relaciones multilaterales en armonía con su identidad estatal, que en la práctica significó integrar organizaciones con la misma ideología (ALBA) y promover normas y valores nacionales (OMS, CARICOM y CELAC). Se remarcó la existencia de cierta incongruencia entre el discurso contrahegemónico y la participación en organizaciones como la SEGIB que promueven un modelo de gestión de la cooperación más próximo a los estándares de los donantes tradicionales, que al de los países en desarrollo. Esta relación se explica por el vínculo poscolonial entre España y Cuba y el doble rol de donante y receptor de la cooperación de Cuba.

Como se planteó en la introducción de la tesis, no nos inclinamos hacia una selección *a priori* de algunos sectores de la cooperación, sino que se decidió explorar cuáles eran los sectores más valorados por los actores y por qué. Se identificaron cuatro sectores principales y a su vez programas, a los que se llamó programas emblemáticos. Los últimos son los que mejor representan la cooperación ejecutada por los cuatro donantes y a través de los cuales se busca ser reconocidos por la relevancia de los aportes a la comunidad epistémica. En el caso de Brasil nos referimos a la agricultura, en Colombia a la seguridad, en Venezuela a la cooperación energética y en Cuba a la cooperación médica.

Se concluyó que, en los cuatro casos, la estabilidad identitaria de la agencia influyó en la selección del programa emblemático, lo que a su vez impactó en la transformación de los intereses nacionales y en el tipo de relaciones establecidas con los organismos multilaterales. Además, el estudio de las acciones de ayuda humanitaria permitió corroborar que los Estados priorizan la participación en sectores que se alejan poco, o casi nada, de los programas emblemáticos. La cultura institucional y las identidades estatales condicionaron el tipo de acción humanitaria privilegiada y la solidaridad, en su

condición de valor, constituyó una herramienta contrahegemónica –para Venezuela y Cuba–, lo que no invalidó el acto altruista de la donación.

Finalmente, el apartado 5.4 respondió a la pregunta 5 de investigación que buscaba explicar la selección de los receptores de la CSS. Para ello nos apoyamos en los aportes de Holsti (1970) sobre las identidades de rol de los Estados. Se identificaron en un primer momento los diez receptores de la cooperación más importantes para estos países y, en un segundo momento, las motivaciones que guiaron estas relaciones. Se describieron nueve roles en total que condicionaron a su vez tres intereses estatales, a saber: el estatus internacional, la identificación familiar y el interés económico. Estos tres intereses describen las relaciones con los principales receptores de la cooperación, lo que no excluye la existencia de otras motivaciones con otro grupo de países o actores internacionales que no forman parte del grupo de los principales receptores.

Brasil promovió relaciones de acuerdo a tres roles: líder regional, protector regional y desarrollador. El impulso de esos roles fue posible gracias a condiciones como la percepción de la capacidad nacional (autoestima), los recursos económicos y técnicos, la preocupación humanitaria, la promoción de valores occidentales, la búsqueda del equilibrio internacional y una necesidad de defender los intereses de los países menos desarrollados.

En el caso venezolano se identificaron los roles de desarrollador interno, aliado fiel y agente antimperialista. El primer rol condicionó dos tipos de intereses, a saber: alcanzar estatus internacional y una motivación económica. Esta relación fue más nítida con los países de la OPEP y los Estados africanos. Con estos últimos el vínculo se estableció a través de la creación del Programa para África, la marca institucional de la política venezolana para ese continente. Los roles de aliado fiel y agente antimperialista estuvieron circunscritos a la relación con América Latina y el Caribe y, en particular, a los vínculos bilaterales con Cuba. Entre las condiciones que permitieron la formación de esos roles, se identificaron la percepción de amenaza externa, la ideología socialista, los valores y la ubicación geográfica.

Al igual que Venezuela, Cuba juega un rol de aliado fiel para satisfacer intereses económicos y la identificación familiar con países con los que comparte un pasado colonial común y una representación similar de los desequilibrios de la política

internacional. El rol de libertador-bastión de la Revolución buscó mejorar el estatus internacional y dar visibilidad al enfrentamiento histórico con Estados Unidos.

Colombia, por último, actuó buscando ser ejemplar y desarrollador interno. El último rol respondió a la motivación gubernamental de poner fin al conflicto armado. La presidencia de Santos se caracterizó por una diversificación de las relaciones de cooperación en comparación con su predecesor, siendo Mesoamérica la principal región receptora de cooperación en materia de seguridad. Esta selección de receptores se justifica por los altos índices de violencia y narcotráfico en la zona y el valor estratégico que tiene la cooperación ofertada a estos países para la buena salud de las relaciones con Estados Unidos.

Estos hallazgos nos llevaron a profundizar, en el capítulo 6, en las raíces históricas de las identidades sociales de los actores para superar, en cierta medida, las limitaciones identificadas en otras investigaciones que analizan las identidades, los intereses y los valores de los actores gubernamentales. Con ese objetivo se combinó una aproximación histórica con la teoría del constructivismo social a fin de rastrear la estabilidad o la fluidez de la identidad en su condición de variable independiente en la tesis.

Se identificaron cuatro modelos de cooperación que explican el comportamiento de los países estudiados y se presentó un esquema integrador que incluyó las relaciones entre las identidades estatales, el liderazgo de las élites, la promoción de intereses y los valores. Sin ánimos de forzar vínculos entre las raíces históricas y el comportamiento estatal en el período analizado, se comprobó que la relación de los actores con algunos de sus receptores de cooperación muestra gran estabilidad temporal a pesar de los cambios de presidencia.

La coyuntura política internacional fue un factor que atentó contra los altos niveles de cooperación ofertada en las presidencias de Dilma Rousseff, Nicolás Maduro y Raúl Castro. La presidencia de Juan Manuel Santos fue una excepción y en general, este país se ha mostrado como *outlier* a lo largo de la investigación. Entre los elementos que justifican este comportamiento está el vínculo histórico y positivo con Estados Unidos, país al cual se ha visto como símbolo de modernidad, progreso y un modelo de buenas prácticas. Ambos países comparten una concepción similar de la democracia, el libre comercio, la seguridad y la prosperidad.

Cuadro 20: Resumen integrador de las identidades, intereses y valores de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba

PAÍSES	IDENTIDAD ESTATAL	IDENTIDAD DE ROL	INTERESES	VALORES
<i>Brasil</i>	“Somos América y queremos ser americanos”	Desarrollador	Interés económico	Solidaridad Horizontalidad Beneficio mutuo
	Lusotropicalismo	Protector regional	Identificación familiar	No condicionalidad No injerencia
	Mediador diplomático	Líder regional	Estatus internacional	No indiferencia No vínculo comercial
<i>Colombia</i>	Mirar hacia el Norte Pragmatismo	Ser ejemplar	Estatus internacional	Solidaridad Horizontalidad Beneficio mutuo Flexibilidad
	Dificultad para tejer simbolismo nacional	Desarrollador interno	Interés económico	Respeto a la soberanía No injerencia Consenso Equidad
<i>Venezuela</i>	Diplomacia petrolera	Desarrollador interno	Interés económico Estatus internacional	Solidaridad Antimperialismo Democratización de la sociedad internacional Promoción de la multipolaridad
	Bolívar, “designar para hacer existir”	Aliado fiel Agente antimperialista	Identificación familiar	Complementariedad Respeto a la soberanía
<i>Cuba</i>	Proveedor de normas Intermediario	Aliado fiel	Interés económico Identificación familiar	Solidaridad Antimperialismo Respeto mutuo Coexistencia pacífica
	Nacionalismo accesible y comunicativo	Libertador-bastión de la revolución	Estatus internacional	No condicionalidad Respeto a la soberanía Autodeterminación No injerencia

Fuente: Elaboración propia.

La relación estratégica ha evolucionado hacia un esquema de cooperación con terceros países, en el cual Colombia ha logrado consolidarse como un exportador de seguridad a nivel regional e internacional, en los últimos años.

Finalmente, se analizó el cambio en la concepción de la cooperación de los Gobiernos estudiados. Utilizando los aportes de la Psicología Social al estudio de los grupos sociales, se demostró la importancia del líder político en la selección de las estrategias de gestión de la identidad estatal. Los presidentes Lula da Silva, Uribe, Chávez y F. Castro utilizaron la estrategia de creatividad social para mejorar el estatus internacional de sus países. La selección de esta estrategia supuso el reconocimiento de un poder hegemónico relativamente inmutable que incitó a la redefinición de valores que antes tenían una connotación negativa en el sistema. Ejemplos de estas estrategias son la cooperación cubana fundada en un principio antimperialista, la estrategia de resolución del conflicto armado que pasa a ser valorada como una historia de éxito que luego puede ser exportada, las condiciones de desigualdad social y pobreza que se transforman en un programa de cooperación de seguridad alimentaria y la promoción del socialismo del siglo XXI como una redefinición de los valores antimperialistas y de integración regional.

Contribuciones a la literatura

Según una explicación realista/hobbesiana sobre la naturaleza de los Estados, habría que esperar que Venezuela, por ejemplo, de acuerdo a su gran capacidad material se aísle por su capacidad para desalentar las amenazas de otros Estados. Sin embargo, esto no explica cómo el Estado venezolano se autopercibe y cómo esta percepción impacta en el establecimiento de relaciones que, en el período estudiado, no fueron de tipo aislacionista, sino integracionistas. La selección del constructivismo social como teoría ofrece la oportunidad de responder a este tipo de interrogantes combinando una fundamentación reflectivista con métodos y diseños de investigación racionalistas.

En esta investigación nos inclinamos hacia variantes constructivistas como la que representa Peter Katzenstein con una vocación sociológica y el empleo del método histórico-comparativo para abordar el estudio de la identidad. Se ha constatado que la teoría tiene gran potencial explicativo, pero para que esta sea más completa hay que retomar los aportes de otras ramas de las Ciencias Sociales, como la Psicología Social.

Se constataron algunos vacíos en las definiciones de las categorías de estudio. Ello invitó a sugerir conceptualizaciones propias que incluyeran elementos relevantes para el análisis de la narrativa estatal de la CSS. En la propuesta conceptual de las identidades descuella el papel de la interacción, las relaciones sociales y la historia. Además, se otorga capacidad decisoria a la agencia al incluir el proceso de categorización social como acto

que complementa y consolida la interacción con el Otro. Al plantear que las identidades son narrativas cambiantes o estables, se intentó superar el planteamiento de Wendt (1999) donde la transformación del comportamiento implica necesariamente un cambio en la identidad.

Algunos académicos que representan la teoría constructivista apuntan a la importancia de los factores ideacionales cuanto menor sean las asimetrías distributivas entre los Estados y menores las disparidades entre los recursos de poder de los actores (March & Olsen, 1998, p. 952). Sin embargo, en esta tesis se comprobó que, a mayor desequilibrio de poderes, más se acude a las identidades para justificar las acciones de cooperación.

El segundo concepto propuesto fue el de interés. El estudio de esta categoría se encuentra ampliamente extendido en el ámbito del *mainstream*, pero la tendencia es a conceptualizarlo desde un punto de vista instrumental. Incluso, Alexander Wendt (1999) reduce la explicación de los intereses estatales a las necesidades. Valorando estos vacíos, se consolidó una definición que incluyó a las élites políticas en la selección de los intereses que mejor responden a la posición internacional y al conocimiento de los actores sobre el sistema considerando que los intereses están condicionados por las identidades de rol del Estado expresadas en el contexto internacional.

Por último, la conceptualización de la categoría valor tomó en cuenta que muchas veces estos son incluidos dentro del conjunto de ideas de los actores y, por tanto, no se ofrece una definición precisa. En la narrativa de la CSS destacan los principios del Sur Global y los valores compartidos, lo que sugirió la necesidad de una definición del término para establecer sus límites. De esta manera, los valores se definieron como el objeto de la actitud hacia determinada situación que establece la dirección de la acción. Estos se forman en la interacción y también son reguladores de la actividad. En ocasiones responden a motivos instrumentales como el prestigio, el reconocimiento y el estatus.

Asimismo, en la primera parte de la tesis se propuso un esquema integrador de la cooperación internacional que incluyó tres niveles de análisis, agrupando así los aportes de diferentes académicos de la corriente constructivista. En este esquema se incluyó el nivel de la estructura, el estatal y el de la subjetividad individual. En el último se retomaron aportes de la Psicología Social que sugieren que las élites políticas tienen la capacidad de escoger las estrategias de gestión de la identidad social que mejor responden a los objetivos políticos de los actores.

Al comparar casos que habitualmente se consideran diferentes debido a sus ideologías y el tamaño de la cooperación ofertada, la investigación no solo pudo resaltar aspectos comunes en sus narrativas, sino también aclarar a qué se deben las diferencias y cómo coexistieron o se transformaron en un contexto de cambio para América Latina y el Caribe.

En relación al método de análisis del discurso, su uso fue importante al constatar que el discurso, en muchas ocasiones, no se corresponde con la realidad observada, en otras, la realidad guía el discurso de los actores y en algunos casos, el discurso reforzó la realidad existente. Se observó que el discurso no es inmóvil y es el que mejor dio cuentas del dinamismo de la cooperación. En ese sentido, el Estado es un “producto en proceso” (Wight, 2006, p. 221) que se constituye en cierta medida como un objeto discursivo. Ello nos invitó a reflexionar sobre la imposibilidad de lograr una descripción completa de la identidad estatal, pero aun así captar la esencia de los modelos de cooperación de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba.

En esta investigación no se ignora que el empleo de estas herramientas teóricas nos invita a examinar solo una parte diminuta de un objeto complejo como es el fenómeno de la CSS. En cualquier caso, no se considera que hemos llegado a una explicación completa y global de la cooperación y que sus resultados son replicables al resto de donantes del Sur. Justamente porque se estudia el discurso y las percepciones de los actores es importante que se adapte el método al fenómeno y a los actores estudiados.

Puede que se haya incurrido en un individualismo metodológico en el sentido weberiano al centrarnos de manera más específica en el estudio de la agencia, aunque, se ha intentado recurrir siempre a explicaciones estructurales que permitan completar la imagen de la sociedad y superar en alguna medida el dualismo agente-estructura. En todo caso, se ha evitado incurrir en explicaciones individualistas ontológicas (atomismo), al recurrir a modelos explicativos que intentan superar esa dicotomía y partir de un enfoque de mutua constitución agente-estructura e individuo-sociedad.

Finalmente, considerando la amplitud de modalidades de la CSS se propuso agrupar los instrumentos en tres grandes ejes: primero, la integración y las donaciones a organizaciones regionales y multilaterales, segundo, los programas de cooperación emblemáticos de los donantes y, tercero, las acciones de ayuda humanitaria. Eso permitió

abarcar un número amplio de iniciativas para explicar el comportamiento cooperativo de los Estados.

Perspectivas y líneas futuras de investigación

Como parte de las acciones regionales para potenciar y visibilizar la CSS, se celebró en abril de 2017 la decimosexta reunión del Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL para mejorar los sistemas de recogida de información y creación de indicadores regionales de los ODS. Colombia presentó una propuesta de glosario basada en las definiciones de la SEGIB para elaborar un diseño metodológico de medición cualitativa y cuantitativa de la CSS. La propuesta de valorización de la CSS de la APC-Colombia no logró consenso entre sus contrapartes³⁵⁴. Lo mismo sucedió con Ecuador y la creación de una base de datos de CSS dentro del GTCI de la CELAC³⁵⁵, que permitiría otorgar visibilidad interna a los proyectos de CSS en ejecución de los 33 países miembros. Otras iniciativas globales como el TOSSD, la *Network of Southern Think Tanks* (NEST), Buenas Prácticas en la CSSyT para el Desarrollo Sostenible, Serie El Sur-Sur en Acción, Serie *Sharing Innovative Experiences*, Soluciones de la GSSD Expo y el Mapeo de las Soluciones y Mecanismos de la CSS, no logran adeptos en América Latina más allá de Brasil, que contribuye a través del IPEA en la NEST y en el BRICS *Policy Center* para la evaluación de la cooperación técnica. Lo más probable es que estos esquemas de actuación continúen invariables en el futuro debido a una preferencia regional por la producción de espacios propios de concertación y exposición de la CSS, separada de los sistemas métricos globales de evaluación de la cooperación.

Estos ejemplos recientes confirman algunos de los aportes de esta investigación. Si bien los Gobiernos han cambiado, los países tienden a reproducir una identidad estatal que se muestra estable a pesar, incluso, de la ideología de las élites. La afiliación a ciertos foros

³⁵⁴ Aunque existe consenso acerca de lo que significa conceptualmente la valorización, los países no coinciden en sus componentes ni en el método de cómputo (SEGIB, 2010).

³⁵⁵ Algo similar sucedió con la propuesta de Ecuador del proyecto “Agenda 2020” durante su presidencia pro t  pore de la CELAC durante el 2015. La Agenda se basaba en cuatro áreas temáticas: la erradicación de la pobreza y las desigualdades; la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación; el desarrollo sostenible y el cambio climático; la infraestructura y la conectividad. Aunque era bastante abarcadora, República Dominicana no dio continuidad durante su mandato. La “Agenda 2020” es un documento que se aleja de las declaraciones de la CELAC y expone con mayor claridad las metas futuras. A diferencia de los informes habituales de la CELAC, caracterizados por una vaga alusión a las diferencias intrarregionales y con metas más difusas, este menciona los índices de desarrollo y su estado de cumplimiento en la región. Estas alusiones directas no son del beneplácito de los países latinoamericanos, lo que provoca que se rechacen estas iniciativas.

internacionales y la participación más o menos dinámica en espacios regionales para la promoción de normas, tiende a no mostrar grandes variaciones en los últimos años³⁵⁶.

En el contexto global actual las tasas de crecimiento, más bien modestas, no alcanzan los índices previos a la crisis financiera mundial de 2008. Frente a un descenso de más del 50% del precio del barril de petróleo y de casi todas las materias primas exportadas por los países del Sur, el rol de las organizaciones regionales y multilaterales es crucial para no dejar caer el impulso político hacia el logro de las metas de la Agenda 2030. La promoción de la cooperación continúa siendo centralizada y depende, en buena medida, de las capacidades materiales de los actores y de cómo las élites interpretan y deciden utilizar los recursos gubernamentales. Aun así, desde el Sur se insiste en que el valor de la CSS reside en sus características intrínsecas y no en la cantidad de recursos financieros movilizados (Sagasti y Prada, 2012). La metodología que ha desarrollado la SEGIB para cuantificar la cooperación en América Latina y el Caribe se alinea con esta manera de entender la CSS al utilizar como herramientas cuantitativas, el número de acciones y de proyectos en lugar de los montos desembolsados.

Justamente porque los países del Sur no coinciden en la manera en la que sus aportes a la cooperación deben ser medidos, instamos a retomar variables cualitativas para evaluar las prácticas sociales y recurrir a las narrativas de los actores para unificar criterios referentes a la planeación estratégica. En la investigación se observó que, en la mayoría de los casos, dicha planeación estratégica es inexistente lo que crea vacíos institucionales que no permiten dar continuidad a largo plazo a los proyectos de cooperación técnica y económica. Esos vacíos estimulan a continuar estudiando el fenómeno de la cooperación en el continente para aportar soluciones prácticas a los desafíos futuros y en lo que concierne a la implementación de la Agenda 2030.

En ese sentido, interesa desarrollar las siguientes líneas futuras de investigación:

- 1) Ampliar el estudio a otros países en desarrollo del Sur Global, como por ejemplo los países (re)emergentes asiáticos. El estudio de potencias como China³⁵⁷ agrega

³⁵⁶ Con ciertas excepciones como, por ejemplo, la creación de Prosur, consecuencia directa de los enfrentamientos ideológicos entre el bloque de países “bolivarianos” y los gobiernos de derecha.

³⁵⁷ Después de la adopción de la Agenda 2030, India y China lanzaron numerosas iniciativas para reanimar la CSS. En 2016, la India anunció una línea de crédito concesionario de 10,000 millones para África durante un período de cinco años y más de 600 millones de dólares en asistencia financiera. China, por su parte, estableció un fondo de 2,000 millones de dólares para ayudar a los países en desarrollo a implementar la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2018a, p. 8).

otra complejidad a la observación y es que, no participa en esquemas regionales de cooperación, sino que canaliza la mayor parte de manera bilateral. En investigaciones de esta índole conviene incluir la percepción de los receptores de la cooperación para enriquecer la construcción compartida de la narrativa del Sur.

- 2) Una línea de investigación que se espera profundizar en el futuro es la evaluación de los proyectos de CSS en los países receptores. Los estudios actuales se basan en ensayos controlados aleatorios o RCT (por sus siglas en inglés). Este tipo de metodología obvia el aspecto cualitativo de la evaluación y limita los resultados a la replicación futura de los proyectos. Si se aspira a que las evaluaciones conlleven mejores decisiones de política pública no deben obviarse los efectos de la interacción entre los actores. En esta línea de investigación es necesaria una cultura de la evaluación que ponga énfasis en las capacidades institucionales estatales.
- 3) Como el proceso de la CSS se encuentra en continua construcción y transformación, conviene extender el período de análisis a las últimas presidencias para evaluar la continuidad y/o ruptura con los modelos de cooperación estudiados en la tesis. En investigaciones ulteriores convendría combinar un marco teórico constructivista con las contribuciones de la teoría institucionalista, específicamente, la coordinación gubernamental.
- 4) Como se constató, las organizaciones multilaterales tienen un papel transcendental en la promoción de normas y nuevas actividades de la cooperación. Será importante seguir de cerca los mecanismos gubernamentales aprobados para mejorar la eficacia de la CSS siguiendo el “mandato” del Documento final del PABA+40. Es importante profundizar en el análisis de la cooperación triangular como complemento de la CSS para describir y explicar los roles y percepciones de los actores cuando participan en alianzas trilaterales.

CONCLUSIONES EN FRANCES

La diversité des récits en Amérique latine et dans les Caraïbes en termes de relations Sud-Sud et de coopération fut considérable, avec des pays orientés vers le Nord, comme la Colombie, des pays orientés vers le Sud, comme le Venezuela et Cuba, et des pays à orientation mixte, comme le Brésil. L'hypothèse principale de cette thèse plaçait les identités étatiques comme une variable indépendante génératrice d'intérêts et de valeurs, exprimée dans les discours de la CSS. Face aux explications du *mainstream* qui maximise les intérêts matériels, ainsi que des acteurs qui répondent aux facteurs structurels conditionnant l'anarchie du néoréalisme, cette thèse suppose que les idées ont un effet causal indépendant sur la politique étrangère, même lorsque les acteurs se comportent d'une manière supposée « rationnelle ».

L'étude de la CSS à travers la comparaison de quatre pays d'Amérique latine présentant des similitudes et des différences marquées entre eux a permis d'élargir la compréhension du phénomène de la coopération dans la région par la redéfinition de plusieurs hypothèses qui légitiment le discours des donateurs du Sud, à savoir : la supériorité de la CSS par rapport aux CNS et la non réplique des mentalités hiérarchiques et postcoloniales qui ont caractérisé l'AOD depuis 1945. Ces dernières années, ce discours est devenu plus nuancé, mais d'un point de vue théorique, des explications réalistes du phénomène prévalent. S'il est vrai qu'il existe une tendance à mener des recherches avec des approches mixtes grâce à la montée des théories de rang intermédiaire, certaines lacunes qui ont été identifiées ont suscité cette réflexion théorique autour du phénomène de la CSS.

Conclusions empiriques

Cette thèse a vérifié la question centrale de cette recherche, à savoir : que les identités étatiques du Brésil, de la Colombie, du Venezuela et de Cuba conditionnent les intérêts et les valeurs de ces pays lorsqu'ils jouent le rôle de donateurs de la CSS. Cette question centrale a été décomposée en plusieurs interrogations qu'invitent à analyser plus en détail les normes nationales de coopération, les instruments privilégiés par les donateurs, les pays bénéficiaires prioritaires, et à expliquer les raisons de leur sélection. Les contributions du constructivisme social ont guidé l'analyse vers la recherche des causes du comportement non seulement dans les structures matérielles, mais aussi dans les

perceptions, les idées et les normes qui construisent et reproduisent les relations de pouvoir. L'intersection entre les idées et le pouvoir a été démontrée par l'étude des idées des élites, les idées comme outils qui renforcent le pouvoir des acteurs, les idées comme principes dans la création de coalitions et les idées dans les institutions.

En ce sens, il a été jugé important d'expliquer le fonctionnement de la structure de la coopération au niveau multilatéral afin de comparer les croyances normatives multilatérales aux politiques nationales de coopération. Le chapitre 3 a démontré que les pays d'Amérique latine et des Caraïbes apportent une certaine singularité à la conception de la coopération internationale. La tendance régionale à nommer intégration les actions de coopération régionale et à leur donner un caractère symbolique unioniste a été problématisée. Ce trait est hérité de l'idéologie de l'indépendance du XIX^e siècle et du rôle crucial de la région dans la diffusion d'un discours du Sud enraciné dans le débat sur la modernité périphérique. De plus, les pays du continent utilisent le terme de coopération pour désigner les actions qui sont menées au niveau bilatéral. Dans les déclarations politiques de la région, la CSS est considérée comme un outil de politique étrangère qui sert les intérêts nationaux et régionaux.

Il a été noté qu'au-delà des déclarations et des plans d'action des organisations régionales, la CSS ne dispose pas d'un cadre normatif clair. Seuls les principes de solidarité, de non-ingérence, de non-conditionnalité et d'intérêt mutuel, pour n'en citer que quelques-uns, constituent un « guide » pour la coopération des donateurs non traditionnels. Les approches latino-américaines du régionalisme à l'époque analysaient des traits anti-impérialistes communs, et une attitude défensive et révisionniste du système hégémonique. De ce fait, il a été corroboré que l'approche multilatérale de la région ne peut s'expliquer uniquement sur la base de préférences rationnelles et d'intérêts instrumentaux, mais qu'il est crucial d'approfondir les éléments de l'identité et de la perception de soi.

Une fois les caractéristiques structurelles de la coopération au niveau multilatéral identifiées, le chapitre 4 de la thèse a exploré les cadres réglementaires institutionnels de la coopération étatique à travers une analyse transversale comparative. Cette analyse a posé des défis théoriques pour démontrer la capacité explicative des normes dans un contexte d'absence normative relative.

Le Brésil, le Venezuela et Cuba ont des cadres réglementaires plutôt insuffisants, ce qui, dans le premier cas, est compensé par une tradition d'opérationnalisation de la CSS qui comble les lacunes d'une institutionnalité insuffisante. Le Venezuela et Cuba, pour leur part, ont une configuration institutionnelle qui n'accompagne pas la richesse de la pratique sociale coopérative. La culture bureaucratique de ces pays guide l'action, mais ne la détermine pas, et non seulement elle ne la détermine pas, mais elle ne la limite pas. En d'autres termes, l'absence de cadres réglementaires n'affecte pas la coopération offerte. En l'absence de conception institutionnelle ou de cadre opérationnel, le discours des élites politiques tend à combler ces lacunes et à orienter les objectifs et les lignes géographiques là où la coopération est recherchée.

Dans ces conditions, il a fallu identifier les facteurs qui expliquent et favorisent la grande variabilité institutionnelle observée entre les cas et le changement dans la configuration institutionnelle de la coopération d'un gouvernement à l'autre. Ces facteurs ont été regroupés en deux variables : de contexte et de situation. Les variables contextuelles comprennent les croyances multilatérales et le contexte historique international. Les deux sont externes selon leur origine. Ces facteurs influencent la façon dont les États redéfinissent leurs priorités en termes de normes multilatérales et de perceptions nationales des changements dans le système international, et de leur impact sur les conditions matérielles. Un troisième facteur contextuel, mais avec une connotation interne, est la conjoncture politique nationale. Il a été observé que les élites politiques ont formé des alliances ou des coalitions nationales pour promouvoir des changements conformes à leur idéologie politique et à leur conception des relations internationales.

Dans le cas du Venezuela, le gouvernement Chávez n'a pas pu accomplir son projet de loi sur la coopération internationale en raison de l'opposition de la société civile. Dans les cas du Brésil, de la Colombie et de Cuba, le pouvoir exécutif garantissait qu'une politique étrangère alignée sur les objectifs politiques des élites serait suivie, bien que ce pouvoir n'ait parfois pas conduit à une amélioration de l'institutionnalité de la CSS.

En ce qui concerne les variables situationnelles du discours, ces pays ont adapté leur conception de la coopération et leurs objectifs à une vision commune de la coopération dans le Sud. Cette conclusion a été tirée en comparant les résultats du chapitre 3 avec l'analyse de la configuration institutionnelle du chapitre 4.

Le dernier facteur qui a favorisé le changement institutionnel a été l'estime de soi de l'État. Cela a été clairement identifié dans les discours des élites politiques brésiliennes, qui ont changé leur perception de l'importance du Cône Sud pour la satisfaction de leurs intérêts d'État dans les sphères multilatérale et mondiale. Pour le Brésil, prendre conscience de ses capacités matérielles signifiait réfuter les conceptions traditionnelles et opter pour un rôle de premier plan dans la promotion des normes.

Compte tenu du rôle actif de l'agence dans la production et l'adaptation de ses pratiques, se posent les questions suivantes : quels ont été les instruments privilégiés par les donateurs, pourquoi l'ont-t-il été et qu'est-ce que les États ont cherché à promouvoir par leur utilisation. L'analyse nous a permis de connaître le degré de visibilité et l'impact ambitieux des donateurs dans le système international, et d'expliquer la manière dont ils favorisent les changements dans les espaces bilatéraux, régionaux et mondiaux. C'est pourquoi nous sommes partis du principe que la coopération financière est considérée comme un instrument complémentaire de la coopération technique et un moyen de créer des capacités. Cette considération a permis de regrouper les instruments de coopération en trois dimensions, étant donné que dans chacun d'entre elles, il y a eu un transfert de fonds vers le pays bénéficiaire. La première dimension comprenait les organisations régionales et les institutions multilatérales qui ont reçu des dons des États étudiés. La seconde dimension comprenait les principaux programmes de coopération bilatérale et régionale promus par les acteurs étatiques, et la troisième dimension consistait en des actions d'aide humanitaire, considérant que celles-ci sont également incluses dans les rapports gouvernementaux de la CSS et que les institutions multilatérales considèrent que c'est une modalité de coopération pour le développement.

Il a été observé que les dépenses de coopération multilatérale des gouvernements de Lula da Silva et de Rousseff étaient beaucoup plus élevées que dans les autres modalités, ce qui confirme l'importance que le Brésil attache au multilatéralisme en tant que sphère de promotion des intérêts nationaux et de légitimation de ses connaissances techniques dans le domaine de la sécurité alimentaire, essentiellement. La quatrième hypothèse secondaire a été démontrée, ce qui suggère l'existence d'incohérences entre les pratiques sociales, la planification stratégique et le discours des élites politiques. Lorsque le Brésil mentionne la sphère multilatérale dans les plans nationaux de développement, il ne fait référence qu'à l'impact souhaité sur les négociations de l'OMC et sur l'adhésion à un siège

permanent au Conseil de sécurité. Toutefois, cette pratique est beaucoup plus fructueuse et ambitieuse par rapport aux objectifs nationaux déclarés.

D'autre part, les relations du Venezuela avec les institutions multilatérales sont contre-hégémoniques, ce qui ne signifiait pas, à aucun moment, la réalisation d'un « contre-agenda ». Cuba et le Venezuela utilisent des instruments différents et font un usage distinct des scénarios internationaux, mais leurs objectifs sont alignés sur les déclarations multilatérales les plus importantes. Les programmes internationaux des deux pays ont favorisé la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales grâce à des mécanismes qui ont tendance à être plus radicaux que ceux d'autres pays en développement du Sud Global. Quoi qu'il en soit, les deux nations ont favorisé la coopération contre-hégémonique, ce qui en vient à préconiser la multipolarité du système international. Le programme de développement vénézuélien contredit le néolibéralisme et l'impérialisme américain et cherche à remplacer ce modèle dominant par son modèle endogène, qui n'est pas exempt de prétentions universalistes. Dans cet effort, le Venezuela a créé des organisations régionales pour rééquilibrer le poids des institutions multilatérales et a créé des coalitions d'opposition comme l'ALBA, la Banque du Sud et Petrocaribe.

De même, Cuba a encouragé les relations multilatérales en fonction de la similitude idéologique (ALBA), de l'identité de l'État (CARICOM) et de l'intérêt à promouvoir des normes (OMS et CELAC). L'existence d'une certaine incongruité entre le discours contre-hégémonique et la participation à des organisations telles que le SEGIB qui promeuvent un modèle de gestion de la coopération plus proche des standards des bailleurs traditionnels que celui des pays en développement a été soulignée. Toutefois, cette relation s'explique par le lien post-colonial entre l'Espagne et Cuba et le double rôle de donateur et de bénéficiaire de la coopération de Cuba.

Comme problématisé dans l'introduction de la thèse, nous n'avons pas été enclins à une sélection a priori de certains secteurs de coopération, mais nous avons plutôt décidé d'explorer quels secteurs étaient les plus valorisés par les acteurs et pourquoi. Quatre grands secteurs et programmes, appelés « programmes emblématiques », ont été identifiés. Ces derniers sont ceux qui représentent le mieux la coopération exécutée par les quatre donateurs et par l'intermédiaire desquels ils cherchent à être reconnus pour la pertinence des contributions à la communauté épistémique. Dans le cas du Brésil, nous

faisons référence à l'agriculture, en Colombie à la sécurité, au Venezuela à la coopération énergétique et à Cuba à la coopération médicale.

Il a été conclu que, dans les quatre cas, la stabilité de l'identité de l'agence a influencé le choix du programme emblématique, ce qui a eu un impact sur la transformation des intérêts nationaux et le type de relations établies avec les organisations multilatérales. Par ailleurs, l'étude des actions d'aide humanitaire a corroboré le fait que les États donnent la priorité à la participation dans des secteurs qui s'éloignent peu ou guère des programmes emblématiques. La culture institutionnelle et les identités étatiques ont conditionné le type d'action humanitaire privilégié et, la solidarité, dans sa condition de valeur, a constitué un outil contre-hégémonique –pour le Venezuela et Cuba–, qui n'a pas invalidé l'acte altruiste du don.

Enfin, la section 5.4 a répondu à la question de recherche 5 qui visait à expliquer la sélection des bénéficiaires de la CSS. Pour ce faire, nous nous sommes appuyés sur les contributions de Holsti (1970) à propos des identités du rôle des États. Dans un premier temps, les dix principaux bénéficiaires de la coopération pour ces pays ont été identifiés et, dans un second temps, les motivations qui ont guidé ces relations. Au total, neuf rôles ont été décrits, ce qui a conditionné trois intérêts étatiques, à savoir : le statut international, l'identification familière et l'intérêt économique. Ces trois intérêts décrivent les relations avec les principaux bénéficiaires de la coopération, ce qui n'exclut pas l'existence d'autres motivations avec un autre groupe de pays ou d'acteurs internationaux qui ne font pas partie du groupe des principaux bénéficiaires.

Le Brésil a promu des relations selon trois rôles : leader régional, protecteur régional et développeur. La promotion de ces rôles a été possible grâce à des conditions telles que la perception des capacités nationales (estime de soi), les ressources économiques et techniques, les préoccupations humanitaires, la promotion des valeurs occidentales, la recherche d'un équilibre international et la nécessité de défendre les intérêts des pays moins développés.

Dans le cas vénézuélien, les rôles de développeur interne, d'allié fidèle et d'agent anti-impérialiste ont été identifiés. Le premier rôle conditionnait deux types d'intérêts : le statut international et la motivation économique. Cette relation était plus étroite avec les pays de l'OPEP et les États africains. Dans ce dernier cas, le lien a été établi par la création

du Programme Afrique, marque institutionnelle de la politique vénézuélienne pour ce continent. Les rôles d'allié loyal et d'agent anti-impérialiste étaient limités aux relations avec l'Amérique latine et les Caraïbes et, en particulier, aux liens bilatéraux avec Cuba. Parmi les conditions qui ont permis la formation de ces rôles, la perception de la menace extérieure, l'idéologie socialiste, les valeurs et la situation géographique ont été identifiées.

Cuba et le Venezuela partagent un rôle d'allié fidèle afin de satisfaire les intérêts économiques et l'identification familière avec les pays avec lesquels ils partagent un passé colonial commun et une représentation similaire des déséquilibres politiques internationaux. Le rôle de libérateur-bastion de la Révolution visait à améliorer le statut international et à donner de la visibilité à la confrontation historique avec les États-Unis.

La Colombie, enfin, a agi en cherchant à être un exemple et un développeur interne. Ce dernier rôle répondait à la motivation du gouvernement de mettre fin au conflit armé. La présidence de Juan Manuel Santos a été caractérisée par une diversification des relations de coopération par rapport à son prédécesseur. L'Amérique centrale était la principale région bénéficiant de la coopération en matière de sécurité. Cette sélection des bénéficiaires se justifie par les taux élevés de violence et de trafic de drogue dans la région et la valeur stratégique de la coopération offerte à ces pays pour la bonne santé des relations avec les États-Unis.

Ces avancées nous ont amenés dans le chapitre 6 à approfondir les racines historiques des identités sociales des acteurs afin de surmonter, dans une certaine mesure, les limites identifiées dans d'autres recherches qui analysent les identités, les intérêts et les valeurs des acteurs gouvernementaux. Pour ce faire, une approche historique a été combinée avec la théorie du constructivisme social afin de tracer la stabilité ou la fluidité de l'identité comme variable indépendante dans la thèse.

Quatre modèles de coopération ont été identifiés pour expliquer le comportement des pays étudiés et un schéma d'intégration a été présenté incluant les relations entre les identités étatiques, le leadership des élites, la promotion des intérêts et des valeurs. Sans vouloir forcer les liens entre les racines historiques et le comportement de l'État au cours de la période analysée, il a été constaté que la relation des acteurs avec certains des

bénéficiaires de la coopération présente une grande stabilité temporelle malgré les changements au sein de la présidence.

PAYS	IDENTITÉ STATIQUE	IDENTITÉ DE ROLE	INTÉRÊTS	VALEURS
<i>Brésil</i>	« Nous sommes l'Amérique et nous voulons être américains »	Développeur	L'Intérêt économique	Solidarité Horizontalité Intérêt mutuel
	Lusotropicalisme	Protecteur régional	L'identification familiale	Non-conditionnalité Non-ingérence Non-indifférence
	Médiateur diplomatique	Leader régional	L'statut international	Non-liens commerciaux
<i>Colombie</i>	Regarde vers le nord Pragmatisme	Ser ejemplar	L'statut international	Solidarité Horizontalité Intérêt mutuel Flexibilité
	Difficulté à créer un symbolisme national	Développeur interne	L'intérêt économique	Respect de la souveraineté Non-ingérence Consensus Équité
<i>Venezuela</i>	Diplomatie pétrolière	Développeur interne	L'intérêt économique L'statut international	Solidarité Anti-impérialisme Démocratisation de la société internationale
	Bolívar, « désigner pour faire exister »	Allié fidèle Agent anti-impérialiste	L'identification familiale	Promotion de la multipolarité Complémentarité Respect de la souveraineté
<i>Cuba</i>	Fournisseur de normes Intermédiaire	Allié fidèle	L'intérêt économique L'identification familiale	Solidarité Respect mutuel Coexistence pacifique Non-conditionnalité
	Nationalisme accessible et communicatif	Libérateur-bastion de la révolution	L'statut international	Respect de la souveraineté Autodétermination Non-ingérence

Fuente : Elaboration propre.

La situation politique internationale est un facteur qui menace les niveaux élevés de coopération offerts sous les présidences de Dilma Rousseff, Nicolás Maduro et Raúl Castro. La présidence de Juan Manuel Santos a été une exception et, d'une manière générale, ce pays s'est révélé être un cas particulier (*outlier*) tout au long de la recherche. Parmi les éléments qui justifient ce comportement, figure le lien historique et positif avec les États-Unis, un pays considéré comme un symbole de modernité, de progrès et un modèle de bonnes pratiques. Les deux pays partagent une conception similaire de la démocratie, du libre-échange, de la sécurité et de la prospérité. La relation stratégique a évolué vers un schéma de coopération avec les pays tiers, dans lequel la Colombie a réussi à se consolider en tant qu'exportateur de sécurité dans la région et au niveau international ces dernières années.

Enfin, l'évolution de la conception de la coopération des gouvernements étudiés est analysée. En utilisant les contributions de la psychologie sociale à l'étude des groupes sociaux, l'importance du leader politique dans le choix des stratégies de gestion de l'identité étatique a été démontrée. Les présidents Lula da Silva, Uribe, Chávez et F. Castro ont utilisé la stratégie de la créativité sociale pour améliorer le statut international de leur pays. Le choix de cette stratégie implique la reconnaissance d'une puissance hégémonique relativement immuable qui incite à redéfinir des valeurs qui avaient auparavant une connotation négative dans le système. Il s'agit par exemple de la coopération cubaine fondée sur un principe anti-impérialiste, ou de la stratégie de résolution du conflit armé qui est considérée comme une réussite exportable par la suite, ou encore des conditions d'inégalité sociale et de pauvreté qui sont transformées en un programme de coopération en matière de sécurité alimentaire, entre autres choses.

Contributions à la littérature

Sur la base d'une explication réaliste/hobbesienne de la nature des États, nous devrions nous attendre à ce que le Venezuela, par exemple, grâce à sa grande capacité matérielle, soit isolé par sa capacité à décourager les menaces provenant d'autres États. Cependant, cela n'explique pas comment l'État vénézuélien se perçoit et comment cette perception influe sur l'établissement de relations qui, dans la période étudiée, n'étaient pas isolationnistes, mais intégrationnistes. Le choix du constructivisme social comme théorie offre l'opportunité de répondre à ce type de questions en combinant une fondation réflexiviste avec des méthodes et des conceptions de recherche rationalistes.

Dans cette recherche, nous nous orientons vers des variantes constructivistes comme celle représentée par Peter Katzenstein avec une vocation sociologique et l'utilisation de la méthode historico-comparative pour aborder l'étude de l'identité. Il a été confirmé que la théorie a un grand potentiel explicatif, mais pour qu'elle soit plus complète, il est nécessaire de reprendre les contributions d'autres branches des sciences sociales, comme la psychologie sociale.

En ce sens, certaines lacunes ont été relevées dans les définitions des catégories de l'étude. Cela nous a invités à suggérer nos propres conceptualisations qui incluent des éléments pertinents pour l'analyse de la narration d'état de la CSS. Dans la proposition conceptuelle des identités, le rôle de l'interaction, des relations sociales et de l'histoire est souligné. De plus, l'agence est dotée d'une capacité de prise de décision en incluant le processus de catégorisation sociale comme un acte qui complète et consolide l'interaction avec autrui. En affirmant que les identités sont des récits changeants ou stables, nous avons tenté de surmonter l'approche de Wendt (1999), où la transformation du comportement implique nécessairement un changement d'identité.

Certains académiques représentant la théorie constructiviste soulignent l'importance des facteurs idéationnels plus les asymétries distributives entre les États sont faibles et plus les disparités entre les ressources en pouvoir des acteurs sont faibles (March & Olsen, 1998, p. 952). Cependant, cette thèse a prouvé que plus le déséquilibre des pouvoirs est grand, plus les identités sont utilisées pour justifier des actions de coopération.

Le deuxième concept proposé était celui de l'intérêt. L'étude de cette catégorie est largement répandue dans le *mainstream*, mais la tendance est de la conceptualiser d'un point de vue instrumental. Alexander Wendt (1999) réduit même l'explication des intérêts de l'État aux besoins. L'évaluation de ces lacunes a permis de consolider une définition qui inclut les élites politiques dans la sélection des intérêts qui correspondent le mieux à la position internationale et à la connaissance des acteurs du système, considérant que les intérêts sont conditionnés par le rôle des identités de l'Etat exprimées dans le contexte international.

Enfin, la conceptualisation de la catégorie de valeurs a tenu compte du fait qu'elles sont souvent incluses dans l'ensemble des idées des acteurs et qu'une définition précise n'est donc pas proposée. Dans le récit de la CSS, les principes du Sud Global et les valeurs

communes ressortent, ce qui suggère la nécessité d'une définition du terme afin d'établir ses limites. Ainsi, les valeurs ont été définies comme l'objet de l'attitude à l'égard d'une situation donnée qui détermine l'orientation de l'action. Ceux-ci se forment en interaction et sont aussi régulateurs de l'activité. Parfois, ils répondent à des motivations instrumentales telles que le prestige, la reconnaissance et le statut.

De même, dans la première partie de la thèse, un schéma d'intégration de la coopération internationale a été proposé. Il comprenait trois niveaux d'analyse, regroupant ainsi les contributions des différents académiciens de la théorie constructiviste. Ce schéma incluait le niveau de la structure, le niveau étatique et celui de la subjectivité individuelle. Dans ce dernier cas, les contributions de la psychologie sociale ont été reprises, suggérant que les élites politiques ont la capacité de choisir les stratégies de gestion de l'identité sociale qui répondent le mieux aux objectifs politiques des acteurs.

En comparant des cas généralement considérés comme différents en raison de leurs idéologies et de l'ampleur de la coopération offerte, la recherche a permis non seulement de mettre en évidence des aspects communs dans leurs récits, mais aussi de clarifier quelles sont les différences et comment elles ont coexisté ou se sont transformées dans un contexte de changement en Amérique latine et aux Caraïbes.

En ce qui concerne la méthode d'analyse du discours, son utilisation était importante dans la mesure où souvent le discours ne correspondait pas à la réalité observée ; dans d'autres cas, la réalité guide le discours des acteurs ; et dans certains cas, le discours renforce la réalité existante. Il a été observé que le discours n'est pas immobile et qu'il est celui qui explique le mieux le dynamisme de la coopération. En ce sens, l'État est un « produit en développement » (Wight, 2006, p. 221) qui est constitué dans une certaine mesure comme un objet discursif. Cela nous a invités à réfléchir sur l'impossibilité de parvenir à une description complète de l'identité de l'État, mais en captant tout de même l'essence des modèles de coopération du Brésil, de la Colombie, du Venezuela et de Cuba.

Cette recherche n'ignore pas le fait que l'utilisation de ces outils théoriques nous invite à n'examiner qu'une infime partie d'un objet complexe tel que le phénomène de la CSS. En tout état de cause, nous ne considérons pas être parvenus à une explication complète et globale de la coopération et que ses résultats puissent être appliqués au reste des donateurs du Sud. C'est précisément parce que le discours et les perceptions des acteurs

sont étudiés qu'il est important que la méthode soit adaptée au phénomène et aux acteurs étudiés.

Un individualisme méthodologique au sens weberien du terme a pu être engagé en se concentrant plus spécifiquement sur l'étude de l'agence, même si l'on a toujours tenté de recourir à des explications structurelles qui permettent de compléter l'image de la société et, dans une certaine mesure, de surmonter le dualisme agent-structure. En tout état de cause, il a été évité de s'engager dans des explications ontologiques individualistes (atomisme), en recourant à des modèles explicatifs qui tentent de dépasser cette dichotomie et de partir d'une approche de constitution mutuelle structure-agent et société-individu.

Enfin, compte tenu de l'ampleur des modalités de la CSS pour le développement, il a été proposé de regrouper les instruments en trois grands axes : premièrement, l'intégration et les dons aux organisations régionales et multilatérales, deuxièmement, les programmes phares de coopération des donateurs et, troisièmement, les actions humanitaires. Cela a permis de couvrir un large éventail d'initiatives pour expliquer le comportement coopératif des États.

Perspectives et axes de recherche futurs

Dans le cadre des actions régionales visant à renforcer et à rendre visible la CSS, la seizième réunion du Comité exécutif de la Conférence statistique des Amériques de la CEPALC s'est tenue en avril 2017 afin d'améliorer les systèmes de collecte d'informations et la création d'indicateurs régionaux pour les ODD. La Colombie a présenté une proposition de glossaire basée sur les définitions du SEGIB visant à développer un modèle méthodologique pour la mesure qualitative et quantitative de la CSS. La proposition de valorisation de la CSS de l'APC-Colombie n'a pas abouti à un consensus entre ses homologues³⁵⁸. La même chose s'est produite avec l'Équateur et la création d'une base de données de CSS au sein du GTCI de la CELAC³⁵⁹, qui aurait

³⁵⁸ Bien qu'il y ait un consensus sur ce que signifie conceptuellement la valorisation, les pays ne coïncident pas dans leurs composants ou dans la méthode de calcul (SEGIB, 2010).

³⁵⁹ Quelque chose de similaire s'est passé avec la proposition du projet « Agenda 2020 » présentée par l'Équateur au cours de sa présidence provisoire de la CELAC en 2015. L'agenda reposait sur quatre domaines thématiques : l'élimination de la pauvreté et des inégalités ; éducation, science, technologie et innovation ; développement durable et changement climatique ; l'infrastructure et la connectivité. Bien que très complet, la République dominicaine n'a pas assuré la continuité de son mandat. « L'Agenda 2020 » est un document qui s'éloigne des déclarations de la CELAC et expose plus clairement les objectifs futurs.

permis une visibilité interne des projets de CSS en cours d'exécution des 33 pays membres. D'autres initiatives mondiales telles que le TOSSD, la *Network of Southern Think Tanks* (NEST), *Buenas Prácticas en la CSSyT para el Desarrollo Sostenible*, *Serie El Sur-Sur en Acción*, *Serie Sharing Innovative Experiences*, *Soluciones de la GSSD Expo y el Mapeo de las Soluciones y Mecanismos de la CSS* ne font pas d'adeptes en Amérique latine au-delà du Brésil, qui contribue par le biais d'IPEA dans le NEST et dans le *Policy Center* du BRICS pour l'évaluation de la coopération technique. Très probablement, ces plans d'action resteront invariables à l'avenir en raison d'une préférence régionale pour la production d'espaces propres pour l'accord et l'exposition de la CSS, séparés des systèmes métriques globaux d'évaluation de la coopération.

Ces exemples actuels confirment certaines des contributions de cette recherche. Bien que les gouvernements aient changé, les pays ont tendance à reproduire une identité étatique stable malgré l'idéologie des élites. L'affiliation à certains forums internationaux et la participation plus ou moins dynamique dans les espaces régionaux de promotion des normes ont tendance à ne pas varier ces dernières années³⁶⁰.

Dans le contexte mondial actuel, les taux de croissance, plutôt modestes, n'atteignent pas les indices avant la crise financière mondiale de 2008. Devant une baisse de plus de 50% du prix du baril de pétrole et de presque toutes les matières premières exportées pour les pays du Sud, le rôle des organisations régionales et multilatérales est crucial pour ne pas laisser passer l'élan politique en faveur de la réalisation des objectifs de l'Agenda 2030. L'essor de la coopération, qui reste centralisé, dépend dans une large mesure des capacités matérielles des acteurs et de la manière dont les élites interprètent et décident d'utiliser les ressources du gouvernement. Néanmoins, depuis le Sud, est souligné le fait que la valeur de la CSS réside dans ses caractéristiques intrinsèques et non dans le montant des ressources financières mobilisées (Sagasti & Prada, 2012). La méthodologie mise au point par la SEGIB pour quantifier la coopération en Amérique latine et les Caraïbes correspond à cette manière de comprendre la CSS lorsque le nombre d'actions et de projets sont utilisés comme des outils quantitatifs, au lieu des montants versés.

Contrairement aux rapports habituels de la CELAC, caractérisés par une vague allusion à des différences intrarégionales et à des objectifs plus diffus, il mentionne les indices de développement et leur état d'accomplissement dans la région. Ces allusions directes ne plaisent pas aux pays d'Amérique latine, ce qui entraîne le rejet de ces initiatives.

³⁶⁰ À quelques exceptions, comme par exemple, la création de Prosur.

C'est précisément parce que les pays du Sud ne s'entendent pas sur la manière de mesurer leur contribution à la coopération que nous demandons instamment que des variables qualitatives soient utilisées pour évaluer les pratiques sociales et recourir aux récits des acteurs pour unifier les critères en termes de planification stratégique. L'étude a montré que, dans la plupart des cas, cette planification stratégique est inexistante, ce qui crée des lacunes institutionnelles qui ne permettent pas d'assurer la continuité à long terme des projets de coopération technique et économique. Ces lacunes nous invitent à poursuivre l'étude du phénomène de la coopération sur le continent afin d'apporter des solutions pratiques aux défis futurs de la mise en œuvre de l'Agenda 2030.

Dans ce sens, les axes de recherche futurs sont les suivants :

- 1) Étendre l'étude à d'autres pays en développement du Sud Global, tels que les pays asiatiques (ré)émergents. L'étude de puissances comme la Chine³⁶¹ ajoute une autre complexité à l'observation : elle ne participe pas aux programmes de coopération régionale ; au contraire, elle canalise la majeure partie de sa coopération de façon bilatérale. Dans ce type de recherche, il est utile d'inclure la perception des bénéficiaires de la coopération, afin d'enrichir la construction partagée du récit du Sud.
- 2) L'un des axes de recherche qui devrait être approfondi à l'avenir est l'évaluation des projets de CSS dans les pays bénéficiaires. Les études actuelles sont basées sur des essais contrôlés aléatoires ou RCT (sigle en anglais). Ce type de méthodologie ne tient pas compte de l'aspect qualitatif de l'évaluation et limite les résultats à la réplification future des projets. En ce sens, si l'on veut que les évaluations conduisent à de meilleures décisions en matière de politiques publiques, les effets de l'interaction entre les acteurs ne doivent pas être négligés. Dans cette ligne de recherche, une culture de l'évaluation qui met l'accent sur les capacités institutionnelles de l'État est nécessaire.

³⁶¹ Après l'adoption de l'Agenda 2030, l'Inde et la Chine ont lancé de nombreuses initiatives pour réanimer la CSS. En 2016, l'Inde a annoncé une ligne de crédit concessionnelle de 10 milliards de dollars pour l'Afrique sur cinq ans et une aide financière de plus de 600 millions de dollars. La Chine, pour sa part, a créé un fonds de 2 milliards de dollars pour aider les pays en développement à mettre en œuvre le Programme 2030 (Nations Unies, 2018a, p. 8).

- 3) Le processus du CSS étant en construction et en transformation continues, il convient d'étendre la période d'analyse aux dernières présidences afin d'évaluer la continuité et/ou la rupture avec les modèles de coopération étudiés dans la thèse. Dans des recherches ultérieures, il conviendrait de combiner un cadre théorique constructiviste avec les contributions de la théorie institutionnaliste, en particulier de la coordination gouvernementale.
- 4) Comme on l'a vu, les organisations multilatérales ont un rôle transcendantal dans la promotion des normes et des futures lignes d'action en matière de coopération. Il sera important de suivre de près les mécanismes gouvernementaux approuvés pour améliorer l'efficacité de la CSS, conformément au « mandat » du Document final du PABA+40. Il est important d'approfondir l'analyse de la coopération triangulaire en complément de la CSS afin de décrire et d'expliquer les rôles et les perceptions des acteurs lorsqu'ils participent à des alliances trilatérales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abarca, E. (2001). El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) y las nuevas tendencias internacionales. *Revista de Ciencias Sociales*, 4(94), 169–188.
- Abdenur, A. (2007). The strategic triad: form and content in Brazil's triangular cooperation practices. *International Affairs Working Paper*, (6), 1–17.
- Acción Campesina et al. (8 de junio de 2006) *Comunicado Anteproyecto-Ley de cooperación internacional* [Comunicado de prensa]. Recuperado de http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/recursos/ComunicadoAnteproyecto.pdf
- Acharya, A. (2009). *Constructing a Security Community in South East Asia. ASEAN and the problem of Regional Order*. Londres, Nueva York: Routledge/Taylor & Francis Group.
- Actis, E. (2014). Brasil y sus pares sudamericanos de la “Alianza del Pacífico”. Divergencias regionales en las opciones nacionales e internacionales. *Relaciones Internacionales*, 23(26), 71–87.
- Acuerdo ALBA. (2004). Recuperado de <http://www.portalalba.org/index.php/alba/documentos/1220-2004-12-14-i-cumbre-la-habana-cuba-acuerdo-entre-venezuela-y-cuba-para-la-aplicacion-del-alba>
- Acuerdo de Cooperación Cuba-Bolivia. (2005). Recuperado de <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/2005/esp/f301205e.html>
- Adler, E. (1997). Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. *European Journal of International Relations*, 3(3), 319–363. doi: 10.1177/1354066197003003003
- Adler, E. & Bernstein, S. (2004). Knowledge in power: the epistemic construction of global governance. En M. Barnett & R. Duvall (Eds.), *Power in Global Governance* (pp. 294–318). Cambridge: Cambridge University Press.
- Adloff, F. (2016). Philanthropic Giving: Reasons and Constellations. En G. R. Witkowski & A. Bauerkämper (Eds.), *German Philanthropy in Transatlantic Perspective. Perceptions, Exchanges and Transfers since the Early Twentieth Century* (pp. 41–54). Cham: Springer International Publishing Switzerland.
- Agencia Brasileira de Cooperación. (2014). *Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral* (4ta ed.). Recuperado de <http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/ManualDiretrizesCooperacaoRecebida.pdf>
- Agencia Brasileira de Cooperación. (s.f.). *Moçambique*. Recuperado de <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Mocambique>

- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (2012). *Informe de Gestión de Cooperación Internacional en Colombia*. Recuperado de https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/2016/apc-colombia-informe-gestion-2012_0.pdf
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (2014). *Informe de Gestión 2013*. Recuperado de https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/2016/informe-de-gestion-2013-final-v5.pdf
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (2015). *Informe de gestión vigencia 2014*. Recuperado de https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/2016/07/informe-sobre-la-rendicion-de-cuentas-vigencia-2014-apc-colombia.pdf
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (2016). *Infografía Cinco Años*. Recuperado de <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/infografia2016-timeline.pdf>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (2017). *Caja de herramientas de la cooperación Sur-Sur Colombia*. Recuperado de <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/manualcss.pdf>
- Aguilar, L. (1986). El Profeta hable de los cubanos. *Las Américas*. Recuperado de <http://www.latinamericanstudies.org/cuba/profeta.htm>
- Ai Camp, R. (2002). *Mexico's Mandarins: Crafting a Power Elite for the Twenty-first Century*. California: University of California Press.
- Albaret, M. (2014). *Puissances moyennes dans le jeu international*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Albuquerque, F. (2015). Cooperation on food security with Africa as an instrument of Brazil's Foreign Policy (2003-2010). *Brazilian Journal of International Relations*, 4(3), 559–581.
- Alcalde, G. (2011). Nuevas tendencias en las motivaciones para la cooperación al desarrollo. *Agenda Internacional*, (29), 347–374.
- Alden, C. (2007). *China in Africa*. London: Zed Books.
- Alden, C., Large, D., & Soares de Oliveira, R. (2008). China Returns to Africa: Anatomy of an Expansive Engagement. *Working Paper*, (51), 1-19. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c2621b804f018b31b083f43170baead1/WP-51_Alden-Large-SoaresdeOliveira_China_Africa_Engagement.pdf?MOD=AJPERES
- Alden, C., Morphet, S., & Vieira, M.A. (2010). *The South in the World Politics*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

- Alencar, K. (3 de junio, 2005). Operação contra CPI envolve R\$ 400 milhões em emendas. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u69359.shtml>
- Alexandrov, M. (2003). The Concept of State Identity in International Relations: A Theoretical Analysis. *Journal of International Development and Cooperation*, 10(1), 33–46.
- Almino, J., & Moreira, S. E. (Coords.). (2017). *30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira*. Brasília: FUNAG.
- Alonso, J.A., Aguirre, P., & Santander, G. (2018). *La nueva métrica de la financiación para el desarrollo: el apoyo oficial total para el desarrollo sostenible (AOTDS/TOSSD) y su aplicación a España*. Madrid, España: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.
- Alzugaray, C. (2011). Los fundamentos de la política exterior cubana: 2001-2011. En J.A Alonso, F. Bayo & S. Gratiús (Eds.), *Cuba en tiempos de cambios* (pp. 61–98). Madrid, España: Editorial Complutense.
- Alzugaray, C. (2014a). Cuba's external projection. The interplay between international relations theory and foreign policy analysis. En A. Covarrubias & J.I. Domínguez (Eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World* (pp. 180–196). Londres, Inglaterra: Taylor and Francis.
- Alzugaray, C. (2014b). La actualización de la política exterior cubana. *Política Exterior*, 70–82.
- Amanor, K.S. (2013). South-South Cooperation in Africa: Historical, Geopolitical and Political Economy Dimensions of International Development. *IDS Bulletin*, 44(4), 20–30. doi: 10.1111/1759-5436.12039
- Amanor, K.S., & Chichava, S. (2016). South-South Cooperation, Agribusiness and African Agricultural Development: Brazil and China in Ghana and Mozambique. *World Development*, (81), 13–23.
- Amorim, C. (2004). Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. *Revista Diplomacia, Estratégia e Política*, 95(2), 41–49.
- Amorim, C. (2010). Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 214–240. doi: 10.1590/S0034-73292010000300013
- Angoso, R. (2014). *La paz... ¿una utopía?* Bogotá: Cangrejo Editores.
- Aponte, M. (2001). Caribbean and Latin American development theory and policy: an agenda for deconstruction-reconstruction. En B. Meeks & F. Lindahl (Eds.), *New Caribbean thought: a reader* (pp. 453–471). Kingston: University of the West Indies Press.

- Aponte, M. (2013). El Nuevo regionalismo estratégico en el ALBA-TCP: Alternativas a las crisis alimentaria y energética. En C. Silva & C.E. Martins (Coords.), *Nuevos escenarios para la integración en América Latina* (pp. 241–273). Buenos Aires: CLACSO.
- Aponte, M. (2014). *El nuevo regionalismo estratégico: los primeros diez años del ALBA-TCP*. Buenos Aires: CLACSO.
- Aponte, M., y Amézquita Puntiel (Comp.) (2015). *El ALBA-TCP: origen y fruto del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño*. Buenos Aires: CLACSO.
- Arcos, M. (2014). Brasil: la Política exterior de un país con vistas a África. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 26, 1–16. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEE026-2014_Brasil_PoliticaExterior_Macarena_Arcos.pdf
- Argelia: 50 años de la primera misión médica cubana. (25 mayo, 2013). Recuperado de <http://www.fidelcastro.cu/es/articulos/argelia-50-anos-de-la-primera-mision-medica-cubana>
- Axelrod, R. (1984) [1992]. *Donnant donnant. Théorie du comportement coopératif*. Paris: O. Jacob.
- Axelrod, R., & Keohane, R. O. (1985). Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, 38(1), 226–254.
- Ayllón, B. (2006). La construcción histórica de la identidad internacional de Brasil: permanencias y tradiciones en la política exterior brasileña. *Revista Múltipla*, 10(20), 9–32.
- Ayllón, B. (2007). *Las relaciones hispano-brasileñas: de la mutua irrelevancia a la asociación estratégica (1945-2005)*. Madrid: Catarata.
- Ayllón, B. (2012). Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur. *Revista CIDOB D'afers Internacionals*, (97-98), 189–204.
- Ayllón, B. (2013). El debate de la eficacia de la ayuda: reflexiones sobre su aplicación a la cooperación sur-sur en el caso latinoamericano. *Revista Perspectivas do Desenvolvimento*, 1(1), 126–142. Recuperado de <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-398437>
- Ayllón, B. (2015). La Cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta. *Anuario de Integración*, (11), 134–170.
- Ayllón, B., Ojeda, T., y Bancet, A. (2013). La Cooperación Sur-Sur en la gobernanza del desarrollo: nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda. *Documento de Trabajo*, (27), (1-32).
- Ayllón, B., Ojeda, T., y Surasky, J. (coords.). (2014). *Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e integración en América Latina*. Madrid, España: Catarata.

- Baeza, C. (2012). América Latina y la cuestión palestina (1947-2012). *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 14(28), 111–131.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). *Los futuros del MERCOSUR: nuevos rumbos de la integración regional*. doi: [10.18235/0000637](https://doi.org/10.18235/0000637)
- Banco Interamericano de Desarrollo. (s.f.). *Acerca del BID. Biografías. Luis Alberto Moreno*. Recuperado en abril 2019 de <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/departamentos/biografias/luis-alberto-moreno> [Acceso 26 de abril de 2019].
- Barbé, E., y Soriano, J. P. (2015). Del debate neorrealismo-neoliberalismo a la (re) construcción del discurso dominante en Relaciones Internacionales. En C. del Arenal y J. A. Sanahuja (Coord.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*, (pp. 127–156). Madrid: Tecnos.
- Barnett, M. (1996). Identity and Alliances in the Middle East. En P. J. Katzenstein (Ed.), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics* (pp. 400–447). Nueva York: Columbia University Press.
- Barnett, M. & Finnemore, M. (2004). *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- Barnett, M., & Duvall, R. (2004). Power in global governance. In M. Barnett & R. Duvall (Eds.), *Power in Global Governance* (pp. 1-32). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511491207.001
- Bawn, K. (1999). Constructing “us”: Ideology, coalition politics and false consciousness. *American Journal of Political Science*, 43(2), 303–334.
- Benzi, D., Guayasamín, T., y Vergara, M. (2016). Problemas y perspectivas de la Nueva Arquitectura Financiera Regional. El caso de la cooperación monetaria en el ALBA-TCP. En J. Estay (Coord.), *La Economía Mundial y América Latina. Ante la Continuidad de la Crisis Global* (pp. 187–216). Puebla: BUAP/CLACSO.
- Benzi, D., y Zapata, X. (2013). Geopolítica, economía y solidaridad internacional en la nueva cooperación sur-sur: el caso de la Venezuela bolivariana y Petrocaribe. *América Latina Hoy*, 63, 65–89.
- Berg-Schlosser, D., & De Meur, G. (2012). Comparative Research Design: Case and Variable Selection. En B. Rihoux & C.C Ragin (Eds.), *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques* (pp. 19–32). Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Bergamaschi, I. & Tickner, A.B. (2017). Introduction: South–South Cooperation Beyond the Myths—A Critical Analysis. En I. Bergamaschi, P. Moore & A.B. Tickner. (Eds.), *South-South Cooperation Beyond the Myths* (pp. 1–28). Londres: Palgrave Macmillan.
- Bergamaschi, I., Tickner, A.B. & Duran, J. (2017). Going South to reach the North. The case of Colombia. En I. Bergamaschi, P. Moore & A.B. Tickner. (Eds.), *South-*

- South Cooperation Beyond the Myths* (pp. 245–269). Londres: Palgrave Macmillan.
- Berger, P.L. y Luckmann, T. (1966). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Berger, T.U. (1996). Norms, Identity, and National Security in Germany and Japan. En P. J. Katzenstein. (Ed.), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics* (pp. 317–356). Nueva York: Columbia University Press.
- Berger, T.U. (1998). *Cultures of Antimilitarism: National security in Germany and Japan*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Bermúdez, C.A. (2010). La doctrina respice polum (“Mirar hacia el norte”) en la práctica de las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX. *Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, 12, 189–222.
- Bermúdez, A. (2019, febrero 13). Maduro vs Guaidó: qué se juega Cuba en la crisis política de Venezuela. *BBC*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47221184>
- Bernal, J.L. y Tickner, A.B. (2017). Imaginario de política exterior y proamericanismo en Colombia. En A.B. Tickner & S. Bitar. (Eds.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 3–38). doi: [10.7440/2017.43](https://doi.org/10.7440/2017.43)
- Besharati, N.A., Moilwa, M., Khunou, K. & Garelli, O. (2015). Developing a conceptual framework for South-South Co-operation. *NeST Working Document*, 1- 27.
- Bilal, S. (2012). *The Rise of South-South relations: Development partnerships reconsidered*. European Centre for Development Policy Management. Conferencia llevada a cabo en el European Centre for Development Policy Management Debate. Bruselas, 30 de mayo.
- Birn, A.E., Muntaner, C. & Afzal, Z. (2017). South-South cooperation in health: bringing in theory, politics, history, and social justice. *Cad. Saúde Pública*, 33(2), 37–52. doi: 10.1590/0102-311X00194616
- Bøås, M., Marchand, M.H., & Shaw, T.M. (2003). The Weave-World: The Regional Interweaving of Economies, Ideas and Identities. En F. Söderbaum & T.M. Shaw. (Eds.), *Theories of New Regionalism* (pp. 197–210). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Bond, P. (2017). The BRICS re-scramble Africa. En R. Westra. (Ed.), *The political economy of emerging markets. Varieties of BRICS in the Age of Global Crises and Austerity* (pp.101–131). Nueva York: Routledge.
- Borda, S. (2014). Estrategias y potencialidades en relación al Sistema Interamericano: La política exterior de Colombia. *Pensamiento Propio*, (39), 327–352.

- Börzel, T. & Risse-Kappen, T. (2016). Introduction: Framework of the Handbook and Conceptual Clarifications. En T. Börzel & T. Risse-Kappen. (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism* (pp. 3–15). Oxford: Oxford University Press.
- Bouza, R. (2004). Las negociaciones Unión Europea-Mercosur. Entre la lentitud y la identificación. *Nueva Sociedad*, (190), 125–135.
- Braveboy-Wagner, J. (2009). *Institutions of the Global South*. London, New York: Routledge.
- Brazil takes off. (12 de noviembre, 2009). *The Economist*. Recuperado de <https://www.economist.com/leaders/2009/11/12/brazil-takes-off>
- Breda T. (2016). Brasil: crónica de un impeachment anunciado. Los colores de un país escindido. *Nueva Sociedad*, (263), 1–16.
- Breuning, M. (2011). Re-Constructing Development Assistance: Analogies, Ideas, and Norms at the Dawn of the New Millennium. En P. S. Vaughn & P. A. Kowert. (Eds.), *Psychology and Constructivism in International Relations an ideational alliance* (pp.119–149). Michigan: The University of Michigan Press.
- Brewer, A.R. (2014). Breve aproximación a la historia constitucional de Venezuela. En A.R. Brewer. (Ed.), *Constituciones iberoamericanas. Venezuela* (pp. 1–30). Recuperado de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3678-constituciones-iberoamericanas-venezuela>
- Brewer, M. B. (2001). The Many Faces of Social Identity: Implications for Political Psychology. *Political Psychology*, 22(1), 115–125.
- Briceño-Ruiz, J. (2010). From the South American Free Trade Area to the Union of South American Nations: The Transformations of a Rising Regional Process. *Latin American Policy*, 1(2), 208–229.
- Briceño-Ruiz, J. (2014). Regional dynamics and external influences in the discussions about the model of economic integration in Latin America. *EUI Working Papers*, (11), 1-16.
- Briceño-Ruiz, J. (2015). ¿Gobernanza regional o *soft balancing* de “Estados revolucionarios”? El discurso y la práctica del ALBA. *Pensamiento propio*, 42, 167–194.
- Briceño-Ruiz, J. & Morales, I. (Eds.). (2017). *Post-Hegemonic regionalism in the Americas- Toward a Pacific-Atlantic Divide?* Oxon, Nueva York: Routledge.
- Briceño-Ruiz, J. & Ribeiro, A. (2015). Post-hegemonic regionalism, UNASUR, and the reconfiguration of regional cooperation in South America. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 40(1), 48–62.

- BRICS (2013). *Joint Statistical Publication*. Recuperado de [https://brics.ibge.gov.br/downloads/BRICS Joint Statistical Publication 2013.pdf](https://brics.ibge.gov.br/downloads/BRICS_Joint_Statistical_Publication_2013.pdf)
- BRICS (2014a). *Agreement on the New Development Bank. Fortaleza, July 15*. Recuperado de <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf>
- BRICS (2014b). *Treaty for the Establishment of a BRICS Contingent Reserve Arrangement. Fortaleza, July 15*. Recuperado de <http://brics.itamaraty.gov.br/press-releases/220-treaty-for-the-establishment-of-a-brics-contingent-reserve-arrangement-fortaleza-july-15>
- BRICS (2015). *Joint Statistical Publication*. Recuperado de http://www.brics2018.org.za/sites/default/files/documents/Statistics/BRICS%20Joint_Statistics%20Publication%202015.pdf
- BRICS (2016). *Joint Statistical Publication*. Recuperado de http://www.brics2018.org.za/sites/default/files/documents/Statistics/BRICS%20Joint_Statistics%20Publication%202016.pdf
- BRICS (2017). *Joint Statistical Publication*. Recuperado de http://www.brics2018.org.za/sites/default/files/documents/Statistics/BRICS%20Joint_Statistics%20Publication%202017.pdf
- Brown University. (2011, Abril 8). Colombian President Urges U.S. to Look South [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?gl=SN&hl=fr&v=VeIOrvT7R7o>
- Brun, E. (2012a). *Le changement international par les relations Sud-Sud. Les liens du Brésil, du Chili et du Venezuela avec les pays en développement d'Afrique, d'Asie et du Moyen-Orient*. (Tesis doctoral). Institut d'Etudes Politiques de Paris. Ecole Doctorale de Sciences Po, Paris, Francia.
- Brun, E. (2012b). La diplomacia brasileña hacia el Medio Oriente: una estrategia oscilante. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 14(28), 73–90.
- Brun, E. (2012c). Les gauches latino-américaines et les relations Sud-Sud. En O. Dabène. (Ed.), *La Gauche en Amérique Latine, 1998-2012* (pp. 425–452). Paris, Francia: Presses de Sciences Po.
- Brun, E., Dumont, J. & Forite, C. (2015). Introduction. *Cahiers des Amériques latines*, 80, 15–29.
- Bry, S., Hinostroza, M. L., Haselip, J. A., & Wangel, A. (2014). *South-South Development Cooperation and Soft Power. The case of Brazil's foreign policy and technical cooperation*. (Tesis doctoral). DTU Management Engineering, Dinamarca.
- Brysk, A. (2007). Making Values Make Sense: The Social Construction of Human Rights Foreign Policy. *Zeitschrift Für Menschenrechte*, 12(1), 69-81.

Recuperado de http://www.zeitschriftfuermenschenrechte.de/open-access/zfmr_2_2007.pdf

- Brysk, A. (2009). *Global Good Samaritans. Human Rights as Foreign Policy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Brysk, A., Parsons, C., & Sandholtz, W. (2002). After Empire: National Identity and Post-Colonial Families of Nations. *European Journal of International Relations*, 8(2), 267–305.
- Buarque de Holanda, S. (1995) [1936]. *Raízes do Brasil*. (26ta ed.). São Paulo: Companhia das Letras.
- Burch, K. (2002). Toward a Constructivist Comparative Politics. En D.M. Green. (Ed.), *Constructivism and Comparative Politics* (pp. 60–87). Nueva York: M.E. Sharpe, Inc.
- Burchill, S. (2005). *The national interest in International Relations Theory*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Bureau of the American Republics. (1899). *Venezuela. Part I*, (93). Recuperado de <https://archive.org/details/venezuelaahandbo00burerich/page/n1>
- Burges, S. W. (2005). Auto-Estima in Brazil: The Logic of Lula's South-South Foreign Policy. *International Journal*, 60(4), 1133–1151.
- Burges, S. W. (2013). Brazil as a bridge between old and new powers? *International Affairs*, 89(3), 577–594.
- Burges, S.W. (2014). Brazil's International Development Cooperation: Old and New Motivations. *Development Policy Review*, 32(3), 1–44.
- Burdman, J. (2015). *El presidencialismo populista: sus efectos en el sistema político argentino contemporáneo* (Tesis doctoral). Institut d'études politiques de Paris, Paris.
- BusanHLF4. (2011). *Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo*. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>
- Cabral, L. & Weinstock, J. (2010). Brazil technical cooperation for development. Drivers, mechanics and future prospects. *Overseas Development Institute*. Recuperado de <https://www.odi.org/publications/5002-brazilian-technical-cooperation-development>
- Calduch, R. (1991). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales.
- Calloni, S. (1 de marzo, 2013). La Cumbre Sur-Sur: de lo que no se habla. Recuperado de <http://www.telam.com.ar/notas/201303/8989-la-cumbre-sur-sur-de-lo-que-no-se-habla.html>

- Calvani, A. (1979) La política internacional de Venezuela en el último medio siglo. En R.J. Velásquez et al. (Ed.), *Venezuela moderna. Medio siglo de historia 1926-1976* (pp. 435–512). Caracas: Seix y Barral Hnos.
- Campbell, J. (2010). La integración latinoamericana: ¿A quién le interesa? En A. Oropeza (Coord.), *Latinoamérica frente al espejo de su integración 1810-2010* (pp. 149–157). México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Campbell, J.L. (1998). Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. *Theory and Society*, 27(3), 377–409.
- Cancillería de Colombia. (s.f.). *Haití. Relación Bilateral*. Recuperado en [es una página que se actualiza, por lo tanto lleva fecha] de <https://www.cancilleria.gov.co/internacional/politica/regiones/america/haiti>
- Carlsnaes, W. (1992). The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis. *International Studies Quarterly*, 36(3), 245–270.
- Carrasco, J. (2018, noviembre, 22). Más Médicos: “Nuestro salario era bajo, pero era mejor que en Cuba”, la decepción de médicos cubanos ante la retirada de su país del programa médico en Brasil. *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46295969>
- Castro, F. (19 abril, 1963). Discurso pronunciado por el Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz en el segundo aniversario de la Victoria de Playa Girón, en el teatro “Chaplin” de Miramar. Recuperado de <http://www.fidelcastro.cu/es/discursos/en-el-segundo-aniversario-de-la-victoria-de-playa-giron>
- Castro, F. (1953). *La historia me absolverá* [online]. Recuperado de <http://www.radiorebelde.cu/26-julio-rebelde/lahistoriameabsolvera.html>
- Castro, F. (1962). *Discurso pronunciado por el comandante Fidel Castro Ruz, Primer Secretario de la Dirección Nacional de las ORI y Primer Ministro del Gobierno Revolucionario, en la apertura del Instituto de Ciencias Básicas y Preclínicas “Victoria de Girón”, en Marianao*. Recuperado de <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1962/esp/f171062e.html>
- Castro, F. (2002). *Discurso pronunciado por el Presidente de la República de Cuba, Fidel Castro Ruz, en la Escuela Latinoamericana de Ciencias Médicas* [Versiones Taquigráficas].
- Castro, F. (2005). *Reitera el Presidente Fidel Castro ofrecimiento de ayuda médica al pueblo de Estados Unidos en el programa televisivo Mesa Redonda, el 2 de septiembre de 2005*. Recuperado de <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/2005/esp/f020905e.html>
- Castro, F. (22 diciembre, 1961). Discurso pronunciado por el Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz en la concentración celebrada en la Plaza de la Revolución “José Martí”, para proclamar a Cuba Territorio Libre de Analfabetismo. Recuperado de <http://www.fidelcastro.cu/es/discursos/discurso-pronunciado-en-la-plaza-de-la-revolucion-jose-marti-para-proclamar-cuba>

- Castro, F. (9, junio de 1960). La tragedia siempre va pareja con la injusticia social. *Periódico Revolución*, p. 3.
- Castro, F. y Chávez, H. (2004). *Declaración Conjunta Venezuela-Cuba*. Recuperado de: <http://www.portaalba.org/index.php/alba/documentos/1221-2004-12-14-i-cumbre-la-habana-cuba-declaracion-conjunta-venezuela-cuba>
- CIDOB. (s.f.). *Carlos Andrés Pérez Rodríguez*. Recuperado de <https://www.cidob.org/es/content/pdf/1795>
- Chafetz, G., Spirtas, M., & Frankel, B. (Eds.) (1999). *The Origins of National Interests*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Chávez dice que la entrada de Venezuela en Mercosur es “una derrota para el imperialismo”. (30 de junio, 2012). Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/internacional/20120630/54319140986/chavez-entrada-venezuela-mercosur-derrota-imperialismo.html>
- Chávez, H. (1, abril, 2009). Entrevista al Comandante Presidente de la República Bolivariana de Venezuela Hugo Chávez por la cadena televisiva Al Jazeera. Recuperado de <http://todochavez.gob.ve/todochavez/1276-entrevista-al-comandante-presidente-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela-hugo-chavez-por-la-cadena-televisiva-al-jazeera>
- Chávez, H. (13, agosto, 2005). Conversatorio con delegados asistentes al XVI Festival Mundial de la Juventud y los Estudiantes. Recuperado de <http://todochavez.gob.ve/todochavez/3199-conversatorio-con-delegados-asistentes-al-xvi-festival-mundial-de-la-juventud-y-los-estudiantes>
- Chávez, H. (17, enero, 2010). *¡Haití, Haití!*. Recuperado de <http://www.embajadacuba.com.ve/autores/hugo-chavez-frias/lineas-chavez-haiti-haiti/>
- Chávez, H. (1999). *Hugo Chávez: discurso de toma de posesión presidencial. Discurso de la toma de posesión de la presidencia, 2 de febrero de 1999, Caracas, Venezuela*. Recuperado de <http://www.democraciasur.com/documentos/VenezuelaChavezTomaPresidencia99.htm>
- Chávez, H. (2, diciembre, 2011). Discurso inaugural del presidente de Venezuela, en la Cumbre fundacional de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC). Recuperado de <http://www.todochavezenlaweb.gob.ve/todochavez/6242-intervencion-del-comandante-presidente-hugo-chavez-durante-acto-de-instalacion-de-la-cumbre-de-la-comunidad-de-estados-latinoamericanos-y-caribenos-celac>
- Chávez, H. (2, septiembre, 2003). Declaraciones del Comandante Presidente Hugo Chávez, en la Rueda de prensa Internacional. Recuperado de <http://todochavez.gob.ve/todochavez/3846-declaraciones-del-comandante-presidente-hugo-chavez-en-la-rueda-de-prensa-internacional>

- Checkel, J. T. (1997a). International norms and domestic politics: bridging the rationalist-constructivist divide. *European Journal of International Relations*, 3(4), 473–495.
- Checkel, J. T. (1997b). *Ideas and International Political Change: Soviet/Russian Behavior and the End of the Cold War*. New Haven: Yale University Press.
- Checkel, J. T. (2001). Why Comply? Social Learning and European Identity Change. *International Organization*, 55(3), 553–588.
- Checkel, J. T. (2004). Social constructivisms in global and European politics: a review essay. *Review of International Studies*, 30(02), 229–244.
- Checkel, J. T. (2016). Regional Identities and Communities. En T.A Börzel & T. Risse-Kappen. (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism* (pp. 559–579). Oxford: Oxford University Press.
- Checkel, J. T., & Katzenstein, P. J. (2009). *European Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Christensen, S. F. (2013). Brazil's Foreign Policy Priorities. *Third World Quarterly*, 34(2), 271–286.
- Chronologie de Cuba (1492-2014). (30 de abril, 2011). *L'Express*. Recuperado de https://www.lexpress.fr/actualite/monde/amerique-sud/chronologie-de-cuba-1492-2011_481042.html
- Clayton, L.A., Conniff, M.L., & Gauss, S.M. (Eds.) (2017). Democratization and Conflict in the Late Twentieth Century. En *A New History of Modern Latin America* (pp. 572–613). Oakland: University of California Press.
- Clube Republicano. (1870). *Manifiesto Republicano de 1870*. Recuperado de https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4360902/mod_resource/content/2/manif esto%20republicano%201870.pdf
- Colombia concreta convenios de cooperación internacional por 362 millones de dólares. (15 de agosto, 2009). Recuperado de <http://historico.presidencia.gov.co/sp/2009/agosto/15/05152009.html>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1994). *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* [Pub. L. No. LC/L.808(CEG.19/3)] Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2010) *La cooperación internacional en el nuevo contexto mundial: Reflexiones desde América Latina y el Caribe* [Pub. L. No. LC/G.2440(SES.33/11)]. Brasilia: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *The challenges facing Latin America and the Caribbean regarding financing for the 2030 Agenda for Sustainable Development* (Pub. L. No. LC/TS.2018/26). Santiago de Chile: CEPAL.

- Comando de Campaña Carabobo. (2012). *Propuesta del Candidato de la Patria Comandante Hugo Chávez Para la Gestión Bolivariana Socialista 2013-2019*. Recuperado de http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_venezuela_0461.pdf
- Comisión Europea. (1998). *Relaciones entre la UE y MERCOSUR*. Recuperado de [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-98-57 es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-98-57_es.htm)
- Comisión Europea. (2007). *Documento de Estrategia Regional Mercosur 2007-2013*. Recuperado de https://ec.europa.eu/europeaid/documento-de-estrategia-regional-mercotur-2007-2013_en
- Comisión Europea. (2014). *Instrumento de cooperación al desarrollo (ICD) 2014-2020. Programa indicativo plurianual regional para América Latina*. Recuperado de [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/dci-multindicative-programme-latin-america es.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/dci-multindicative-programme-latin-america_es.pdf)
- Comisión Europea. (2017). *European Union, Trade in goods with Mercosur 4*. Recuperado de http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/january/tradoc_156535.pdf
- CPI-BANDES, Comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar supostas irregularidades envolvendo o banco nacional de desenvolvimento econômico e social. (2015). *BNDES:Transformado em Robin Hood às Avestas. A História de como nos últimos anos se criou uma enorme dívida pública para beneficiar as maiores empresas do país*. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura/cpi-bndes/documentos/outros-documentos/sub-relatorio-dep-cristiane-brasil>
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. (2013). *Declaración de Santiago de la I Cumbre CELAC*. Santiago: CELAC.
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. (2014a). *Declaración Especial sobre Cooperación Internacional de la CELAC*. La Habana: CELAC.
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. (2014b). *Marco Conceptual de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de la CELAC. II Reunión del Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional de la CELAC*. San José: CELAC.
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. (2014c). *Plan de Acción de la CELAC 2014*. La Habana: CELAC.
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. (s.f.). *¿Qué es la CELAC?* Recuperado de <http://www.sela.org/celac/quienes-somos/que-es-la-celac/>
- Comunidad del Caribe. (8 diciembre, 2014). *Declaración Final de la V Cumbre CARICOM-Cuba*. La Habana, Cuba.

- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2010). *Economic Development in Africa. Report 2010. South-South Cooperation: Africa and the New Forms of Development Partnership*. Recuperado de https://unctad.org/en/Docs/aldcafrica2010_en.pdf
- Congreso de Colombia. (2004). Proyecto de Ley Número 217 de 2004 SENADO por el cual se dictan lineamientos de política exterior. *Gaceta del Congreso*, 13(135), 2–7.
- Congreso Visible. (20 junio, 2006). Relaciones Ejecutivo-Legislativo durante el cuatrienio 2002-2006. Recuperado de <https://www.semana.com/online/articulo/relaciones-ejecutivo-legislativo-durante-cuatrienio-2002-2006/79512-3>
- Connolly, W. E. (1991). *Identity/Difference: Democratic Negotiations of Political Paradox*. Nueva York: Cornell University Press.
- Constant, H. (2014). América Latina y el Caribe. Reconstruyendo el Sur. En A. Carosio, C. Banko y N. Progorian. (Coords.), *América Latina y el Caribe: un continente, múltiples miradas* (pp. 373–388). Buenos Aires: CLACSO.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N°. 36.860. [Extraordinaria], diciembre 30, 1999.
- Constitución de la República de Cuba. (1940). Political Database of the Americas, Georgetown University. Recuperado de
- Constitución de la República de Cuba. (1976). Gaceta Oficial de la República de Cuba, N°. 3. [Extraordinaria], 31 de enero de 2000.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Edición especial preparada por la Corte Constitucional.
- Constituição da República Federativa do Brasil. (1988, 05 de octubre). Diário Oficial de la República Federativa de Venezuela, No. 191-A.
- Controversia por propuesta de Santos de entrar a OTAN. (6 de marzo, 2013). *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/controversia-propuesta-santos-entrar-otan/345309-3>
- Convenio Integral de Cooperación Venezuela-Cuba. (2000). Recuperado de <http://www.cubadebate.cu/especiales/2010/11/07/convenio-integral-de-cooperacion-venezuela-cuba/#.XS06ZOgzY2w>
- Corrales, J. (2009). Using Social Power to Balance Soft Power: Venezuela's Foreign Policy. *The Washinton Quarterly*, 32(4), 97–114. doi: [10.1080/01636600903232285](https://doi.org/10.1080/01636600903232285)
- Costa, I., Suyama, B., Trajber, L., Pomeroy, M., Constantine, J., Navas-Alemán, L., Shankland, A. & Younis, M. (2014). Brazil's engagement in international

- development cooperation: the state of the debate. *Evidence Report*, 59. Institute of Development Studies/Articulação SUL/CEBRAP.
- Cremaq, P. (26 de Agosto, 2010). The miracle of the cerrado. Brazil has revolutionized its own farms. Can it do the same for others? *The Economist*. Recuperado de <https://www.economist.com/briefing/2010/08/26/the-miracle-of-the-cerrado>
- Cuba y la cooperación internacional: lazos que nos definen*. (marzo 30, 2017). Recuperado de <http://www.granma.cu/economia-con-tinta/2017-03-30/cuba-y-la-cooperacion-internacional-lazos-que-nos-definen-30-03-2017-22-03-31>
- Cunha, A. C., & Ferreira, T. (2016). A Cooperação Brasileira para a África: da diplomacia presidencial de Lula da Silva à diplomacia comercial de Dilma Rousseff. *Brazilian Journal of International Relations*, 5(2), 342–370.
- Dabène, O. (2009). *The politics of regional integration in Latin America: theoretical and comparative explorations*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Dabène, O. (2011a). *Cuba après le VI Congrès du PCC*. Recuperado el 13 de diciembre de 2016 de <http://www.sciencespo.fr/opalc/content/cuba-apres-le-vi-congres-du-pcc>
- Dabène, O. (2011b). Le séisme de la révolution cubaine (1950-1970). En O. Dabène, *L'Amérique latine à l'époque contemporaine* (pp. 107-140). doi: [10.3917/arco.daben.2011.01](https://doi.org/10.3917/arco.daben.2011.01)
- Dabène, O. (2012a). Consistency and Resilience through Cycles of Repolitization. En P. Rigozzi & D. Tussie. (Eds.), *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America* (pp. 41–64). Londres: Springer.
- Dabène, O. (2012b). *La Gauche en Amérique latine, 1998-2012*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Daudelin, J., & Burges, S. W. (2011). Moving In, Carving Out, Proliferating: The Many Faces of Brazil's Multilateralism Since 1989. *Pensamiento Propio*, 16(33), 35–64.
- De Vos, P., De Ceukelaire, W., Bonet, M., & Van der Stuyft, P. (2007). Cuba's international cooperation in health: an overview. *International Journal of Health Services*, 37(4), 761–776. doi: [10.2190/HS.37.4.k](https://doi.org/10.2190/HS.37.4.k)
- Declaración de Abuja*. (2006). Recuperado de <https://docplayer.es/13328524-A-s-a-abuja-2006-declaracion-de-abuja-primera-cumbre-america-del-sur-africa-26-30-noviembre-2006-abuja-nigeria-asa-summit-doc.html>
- Declaración de Nueva Esparta*. (2009). Recuperado <https://www.voltairenet.org/article162308.html>
- Declaration of the South Summit*. (2000). Recuperado de http://www.g77.org/summit/Declaration_G77Summit.htm

- Del Arenal, C. (2014). *Etnocentrismo y teoría de las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Desiderá, W.A. (2017). O Brasil e o Mercosul no governo Dilma (2011-2016). *Anuario de Integración*, (14), 117–137.
- Deusdad, B. (2003). El concepto de liderazgo político carismático: Populismo e identidades. *Opción*, 19(41), 9–35.
- Diario de las Sesiones de Córtes. Diario Oficial de la Nación Española 87(Tomo IV), Madrid, España, 5 de abril de 1837.
- Díaz, J. (2006). Salud y hegemonía regional: las relaciones Cuba-Venezuela, 1999-2006. *Foreign Affairs en español*, 6(4), 1–14.
- Discurso completo de posesión de Juan Manuel Santos. *Semana*. (7 de agosto, 2010). *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/politica/articulo/discurso-completo-posesion-juan-manuel-santos/120293-3>
- Domínguez-Martín, R. (2015). *El tamaño importa: la financiación reembolsable en la Cooperación Sur-Sur de China, India y Brasil*. Santander: Universidad de Cantabria.
- Domínguez-Martín, R. (2016). Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur- Sur. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1), 62–86.
- Domínguez, J.; Pérez, O., & Barberia, L. (2004). *The Cuban economy at the start of the twenty-first century*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Donot, M., & Pordeus, M. (Coord.). (2012). *Discours politiques en Amérique latine. Représentations et imaginaires*. Paris: L'Harmattan.
- Doyle, M.W. (1983a). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. *Philosophy & Public Affairs*, 12(3), 205–235.
- Doyle, M.W. (1983b). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. *Philosophy & Public Affairs*, 12(4), 323–353.
- Dreher, A., Nunnenkamp, P., & Thiele, R. (2011). Are “New” Donors Different? Comparing the Allocation of Bilateral Aid Between nonDAC and DAC Donor Countries. *World Development*, 39(11), 1950–1968. doi: 10.1016/j.worlddev.2011.07.024
- Dreyfus, H. L., & Rabinow, P. (1983). *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics* (2da ed.). Chicago: The University of Chicago Press.
- Dumont, J. (2018). *Diplomaties culturelles et fabrique des identités. Argentine, Brésil, Chili (1919-1946)*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.
- Duque, J. (2014). ¿Presidentes legislando? Las facultades legislativas en el presidencialismo colombiano 1991-2014. *Estud. socio-juríd.*, 17(1), 77–123.

- Durkheim, E. (2017) [1964]. *Les règles de la méthode sociologique*. Paris: Flammarion.
- Dusster, D. (4 de diciembre, 2016). *El espíritu revolucionario que Cuba esparció por América Latina*. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/internacional/20161204/412346972076/huellas-fidel-castro-cuba-america-latina-izquierda.html>
- Engel, U., Zinecker, H., Mattheis, F., Dietze, A., & Plötze, T. (2016). Conclusions The new politics of regionalism in theory and practice. En *The New Politics of Regionalism: Perspectives From Africa, Latin America and Asia-Pacific* (pp. 190–194). London: Routledge. Recuperado de <https://www.taylorfrancis.com/books/e/9781315513768>
- Epstein, C. (2010). Who speaks? Discourse, the subject and the study of identity in international politics. *European Journal of International Relations*, 17(2), 327–350.
- Erthal, A. (2014) Emerging powers as normative agents: Brazil and China within the UN development system. *Third World Quarterly*, 35(10), 1876–1893. doi: 10.1080/01436597.2014.971605
- Esteves, P., & Assunção, M. (2014). South-South cooperation and the international development battlefield: between the OCDE and the UN. *Third World Quarterly*, 35(10), 1775–1790. doi: 10.1080/01436597.2014.971591
- Fairclough, N. (2003). *Analysing Discourse. Textual analysis for social research*. Milton: Routledge.
- Fairclough, N. (2010). *Critical discourse analysis: the critical study of language*. Harlow: Longman.
- Feinsilver, J. (2008). Oil-for-Doctors: Cuban Medical Diplomacy Gets a Little Help from Venezuela Friend. *Nueva Sociedad*, 216, 107–122.
- Filardo-Llamas, L., & Boyd, M.S. (2018). Critical discourse analysis and politics. En J. Flowerdew & J. E. Richardson. (Eds.), *The Routledge Handbook of Critical Discourse Studies* (pp. 312–328). Milton: Routledge.
- Finnemore, M. (1996a). *National interest in international society*. Ithaca: Cornell University Press.
- Finnemore, M. (1996b). Constructing Norms of Humanitarian Intervention. En P. J. Katzenstein. (Ed). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (pp. 153–185). Nueva York: Columbia University Press.
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52(4), 887–917.
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (2001). Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 4(1), 391–416. doi: 10.1146/annurev.polisci.4.1.391

- Folhapress (21 de mayo, 2015). Tropas do Brasil sairão do Haiti até o final do ano que vem. *Valor Econômico*. Recuperado de <https://www.valor.com.br/brasil/4061218/tropas-do-brasil-sairao-do-haiti-ate-o-final-do-ano-que-vem>
- Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR. (2015). *FOCEM (2005-2015)*. Recuperado de https://focem.mercosur.int/docs/FOCEM_es.pdf
- Fontes, P., & Oliveira, A. (2016). Diplomacia Pública e Mídia – um panorama comparativo dos Governos Lula (2003-2010) e o Governo Dilma (2011-2014) a partir da Análise de conteúdo de discurso da Política Externa Brasileira. En *Redefinindo a Diplomacia Num Mundo Em Transformação*. Conferencia llevada a cabo en el 5º Encontro Nacional da ABRI PUC Minas, Belo Horizonte.
- Food and Agriculture Organization. (2013a). *38 countries meet anti-hunger targets for 2015*. Recuperado de <http://www.fao.org/news/story/en/item/177728/icode/>
- Food and Agriculture Organization. (2003). *Brazil receives US\$1 million for Zero Hunger Project from FAO*. Recuperado de <http://www.fao.org/english/newsroom/news/2003/13420-en.html>
- Food and Agriculture Organization. (2013b). *El Programa PAA África. La FAO y el PMA trabajan juntos para vencer el hambre y la pobreza*. Recuperado de <http://www.fao.org/partnerships/container/news-article/es/c/195842/>
- Food and Agriculture Organization. (2013c). *Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria*. Panamá. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-au351s.pdf>
- Food and Agriculture Organization. (2019). *HLPE-Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición, Primer Comité Directivo del Grupo de Alto Nivel de Expertos*. Recuperado de <http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/comite-directivo-de-hlpe/hlpe-stc/es/>
- Foucault, M. (1970) [1990]. *El orden del discurso*. Buenos Aires: Tusquets Editores.
- Francisco, I. (1 noviembre, 2012). En fotos, llegó a Cuba avión ruso con ayuda humanitaria. *Cubadebate*. Recuperado de <http://www.cubadebate.cu/noticias/2012/11/01/en-fotos-llego-a-cuba-avion-ruso-con-ayuda-humanitaria/#.XJTZBShKg2x>
- Franke, U. & Roos, Y. (2010). Actor, Structure, Process: Transcending the State Personhood Debate by Means of a Pragmatist Ontological Model for International Relations Theory. *Review of International Studies*, 36(4), 1057–1077.
- Franke, U. & Ulrich, R. (2010). Actor, Structure, Process: Transcending the State Personhood Debate by Means of a Pragmatist Ontological Model for IR Theory. *Review of International Studies*, 36(4), 1057–1077.

- Fraundorfer, M. (2015). *Brazil's emerging role in global governance. Health, Food security and Bioenergy*. New York: Palgrave Macmillan.
doi:10.1057/9781137491213
- Freud, S. (1921). *Psicología de las masas y análisis del Yo*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Galeano, E. (2004) [1971]. *Las venas abiertas de América Latina*. México D.F., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Gamble, A. & Payne, A. (Eds.) (1996) *Regionalism and World Order*. London: Macmillan Press.
- Garay, J.L. (2009). Un recorrido por las relaciones Colombia-Estados Unidos: del pragmatismo a la subordinación. *OASIS*, 14, 71–81.
- García, J. (2015). Colombia entre la inserción internacional y los retos del desarrollo. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2(2), 11–32.
- Gardini, G.L. (2016). Towards modular regionalism: The proliferation of Latin American cooperation. En U. Engel et al. (Eds.), *The New Politics of Regionalism: Perspectives from Africa, Latin America and Asia-Pacific* (pp. 19–36). New York: Routledge.
- Geoffrey, G. & Lange, P. (1996). Internationalization, Institutions, and Political Change. En R.O. Keohane & H.V. Milner. (Eds.), *Internationalization and Domestic Politics* (pp. 48–76). doi: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511664168>
- Giaccaglia, C. (2010). El accionar de India, Brasil y Sudáfrica (IBSA) en las negociaciones mundiales en materia de salud. La cuestión de las patentes farmacéuticas. *Pap. Polít. Bogotá*, 15(1), 285–305.
- Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory*. London: Macmillan.
- Giddens, A. (1995). *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*. Barcelona: Península/Ideas.
- Gobierno de Colombia. (s.f.). Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>
- Godbout, J.T. (2000). *Le don, la dette et l'identité. Homo donator versus homo æconomicus*. Paris: Éditions La Découverte et Syros.
- Goldstein, J. & Keohane, R. O. (1993). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. En J. Goldstein & R. O. Keohane. (Eds.). Ithaca: Cornell University Press.
- González, D.E. (2 octubre, 2018). Apuntes sobre Flora, el huracán más lluvioso en la historia de Cuba. *Cubadebate*. Recuperado de <http://www.cubadebate.cu/especiales/2018/10/02/apuntes-sobre-flora-el-huracan-mas-lluvioso-en-la-historia-de-cuba/#.XJS4PShKg2x>

- González, F.E. (2014). *Poder y Violencia en Colombia*. Bogotá: Odecofi-Cinep-Colciencias.
- Gorry, C. (2008). Cuban Health Cooperation turns 45. *MEDICC Review*, 10(3), 44–47.
- Gorry, C. (2009). Cuba-Guatemala Cooperation: Building Viable Models for Health. *MEDICC Review*, 11(3), 48–51.
- Gosovic, B. (2016). The resurgence of South–South cooperation. *Third World Quarterly*, 37(4), 733–743. doi: 10.1080/01436597.2015.1127155
- Gouldner, A.W. (1973). *For Sociology. Renewal and Critique in Sociology Today*. London: Allen Lane.
- Goulet, F., Gabas, J.J., & Sabourin, E. (2013). La cooperación brasileña y china en la agricultura africana. Un estudio de prácticas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 47, 87–100.
- Gratius, S. (2008). Cuba-El legado de una Revolución. *FRIDE*. Recuperado de <http://fride.org/publicacion/538/cuba:-el-legado-de-una-revolucion>
- Graves consecuencias ha traído Mitch para Centroamérica. (5 de noviembre, 1998). *Granma*. 1–2.
- Green, D.M. (2002). Constructivist Comparative Politics: Foundations and Framework. En D. M. Green. (Ed.), *Constructivism and Comparative Politics* (pp. 3–59). Nueva York: M.E. Sharpe, Inc.
- Grog, P. (23 de octubre, 2010). Colaboran ciencia cubana y brasileña para controlar meningitis en África. *Cubadebate*. Recuperado de <http://www.cubadebate.cu/noticias/2010/10/23/colaboran-ciencia-cubana-y-brasilena-para-controlar-meningitis-en-africa/#.XJTccihKg2x>
- Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur. (2010). *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*. Recuperado de <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/46080702.pdf>
- Guanche, J.C. (2013). *Estado, participación y representación política en Cuba. Diseño institucional y práctica política tras la reforma constitucional de 1992*. Buenos Aires: CLACSO.
- Gudynas, E. (2016). Beyond varieties of development: disputes and alternatives. *Third World Quarterly*, 37(4), 721–732. doi : 10.1080/01436597.2015.1126504
- Guerra, L. (2018). Une nouvelle Constitution pour Cuba ? *La Lettre du Lundi*, 34, 10–11. Recuperado de <https://legrandcontinent.eu/fr/2018/11/25/une-nouvelle-constitution-pour-cuba/>
- Guerra, L. (2019a). Le peuple cubain oublié dans la campagne #OupourCuba. *La Lettre du Lundi*, 46, 5–6. Recuperado de <https://legrandcontinent.eu/fr/2019/03/03/le-peuple-cubain-oublie-dans-la-campagne-ouipourcuba/>

- Guerra, L. (2019b, Mayo 2). L'impact transatlantique de la loi Helms-Burton : la trinité Cuba-États-Unis-Union européenne. *Le Grand Continent*. Recuperado de <https://legrandcontinent.eu/fr/2019/05/02/limpact-transatlantique-de-la-loi-helms-burton-la-trinite-cuba-etats-unis-union-europeenne/>
- Guevara, E. (2012). "Téléprésident" ou "média-activistes" de gauche ? Argentine, Brésil, Venezuela, Colombie. En O. Dabène. (Ed.), *La Gauche en Amérique latine, 1998-2012* (pp. 105–144). Paris : Presses de Sciences Po.
- Guzzini, S. & Leander, A. (2006). Wendt's constructivism: a relentless quest for synthesis. En S. Guzzini & A. Leander. (Eds.), *Constructivism and International Relations: Alexander Wendt and his critics* (pp. 73–92). London: Routledge.
- Haas, E. (1970). The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. *International Organization*, 24(4), 606–646.
- Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1–35.
- Habermas, J. (1982). *Conocimiento e interés*. Madrid: Editorial Taurus.
- Habermas, J. (2013) [1998]. La constellation postnationale et l'avenir de la démocratie. En J. Habermas, *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique* (pp. 41–128). Paris : Librairie Arthème Fayard/Pluriel.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.
- Hall, P. A. (2016). Politics as a Process Structured in Space and Time. En O. Fioretos, T.G. Falletti & A. Sheingate (Eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism* (pp. 32–51). Oxford: Oxford University Press.
- Hall, R. B. (1999). *National Collective Identity. Social Constructs and International Systems*. New York: Columbia University Press.
- Hammett, D.P. (s.f.). *From Havana with Love: A case Study of South-South Development Cooperation operating between Cuba and South Africa in the Health Care Sector*. Recuperado de <https://www.era.lib.ed.ac.uk/bitstream/handle/1842/572/DanHCuba.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Harmer, A. & Cotterrell, L. (2005). Diversity in donorship. The changing landscape of official humanitarian aid. *HPG Research Report*, 10, 1–51.
- Harnecker, M. (Ed.). (2004). *Taller de Alto Nivel "El nuevo mapa estratégico", 12 y 13 de noviembre de 2004. Intervenciones del Presidente de la República Hugo Chávez Frías*. Caracas: Ministerio de Comunicación e Información.
- Hatzky, C. (2012). *Cubans in Angola. South-South Cooperation and Transfer of Knowledge, 1976-1991*. Wisconsin: The University of Wisconsin Press.

- Hawkins, D. y García, N. (2014). *La apertura económica y los tratados de libre comercio en Colombia 2014*. Colombia: Escuela Nacional Sindical.
- Hellinger, D. (2002). Venezuela. En H.E. Vanden & G. Prevost. (Eds.), *Politics of Latin America. The power game* (pp. 459–480). New York, Oxford: Oxford University Press.
- Hemmer, C. & Katzenstein, P. J. (2002). Why is there no NATO in Asia? Collective identity, regionalism, and the origins of multilateralism. *International Organization*, 56(3), 575–607.
- Hernández, O. (2012). El tortuoso ingreso de Venezuela al Mercosur. *Puentes*, 13(4). Recuperado de <https://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/el-tortuoso-ingreso-de-venezuela-al-mercosur>
- Hettne, B. (2002). El nuevo regionalismo y el retorno a lo político. *Comercio Exterior*, 52(11), 954–965. Recuperado de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/5/2/hett1102.pdf>
- Hettne, B. (2003). The New Regionalism Revisited. En F. Söderbaum & T.M. Shawn. (Eds.). *Theories of New Regionalism* (pp. 22–42). New York: Palgrave Macmillan.
- Hirst, M. (2009). Cooperación Internacional y países de renta media: Nuevos desafíos para el ABC Sudamericano. *Magazín Empresarial*, (13), 41–61.
- Hirst, M. & Soares de Lima, M.R. (2015). Re-thinking global and domestic challenges in Brazilian Foreign Policy. En A. Covarrubias & J.I. Domínguez. (Eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World* (pp. 139–152). New York: Routledge.
- Hitner, V. & Caraméz, M. (2017). A cooperação técnica brasileira e a busca pela inserção na “sociedade do conhecimento”: da subordinação norte-sul à aliança estratégica Sul-Sul? *Revista Tempo do Mundo*, 3(2), 137–161.
- Holsti, K.J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233–309.
- Holtz-Giménez, E., Bailey, I., & Sampson, D. (2008). Cuba principal protagonista de la cooperación Sur-Sur. *Colectión Cuadernos de Trabajo Sobre El Desarrollo*, 1(8), 1–72.
- Holzschelter, A. (2014). Between Communicative Interaction and Structures of Signification: Discourse Theory and Analysis in International Relations. *International Studies Perspectives*, 15, 142–162.
- Honneth, A. (2000). *La lute pour la reconnaissance*. Paris: Les Éditions du CERF.
- Hopf, T. (2002). *Social construction of international politics. Identities and Foreign Policies, Moscow, 1955 and 1999*. London: Cornell University Press.

- Hopf, T. (2012). Introduction. En T. Hopf, *Reconstructing the Cold War: The Early Years, 1945-1958* (pp. 1–32). New York: Oxford University Press. doi: 10.1093/acprof:oso/9780199858484.001.0001
- Horowitz, M. (2002). *Research Report on the Use of Identity Concepts in International Relations*. Recuperado de <https://wcfia.harvard.edu/misc/initiative/identity/publications/horowitz1.pdf>
- Howarth, D. (1997). La Teoría del Discurso. En D. Marsh & G. Stoker. (Eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política* (pp. 125–142). Madrid: Alianza.
- Huish, R. (2011). Punching above its Weight: Cuba's use of sport for South–South cooperation. *Third World Quarterly*, 32(3), 417–433. doi: 10.1080/01436597.2011.573938
- Huish, R. (2014). The Heart of the Matter. The Impact of Cuban Medical Internationalism in the Global South. En C. Krull. (Ed.), *Cuba in a Global Context* (pp. 176–191). Florida: University Press of Florida.
- Huish, R., Carter, T.F., & Darnell, S.C. (2013). The (Soft) Power of Sport: The Comprehensive and Contradictory Strategies of Cuba's Sport-Based Internationalism. *The International Journal of Cuban Studies*, 5(1), 26–40.
- Hurd, I. (1999). Legitimacy and Authority in International Politics. *International Organization*, 53(2), 379–408.
- Hurrell, A. (1995a). Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. *Review of International Studies*, 21(4), 331–358.
- Hurrell, A. (2004). Power, institutions, and the production of inequality. En M. Barnett & R. Duvall. (Eds.), *Power in Global Governance* (pp. 33–58). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hurrell, A. (Ed.) (1995b). *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Hveem, H. (2005). Explaining the Regional Phenomena in an Era of Globalization. En R. Stubbs & G. R. D. Underhill. (Eds.), *Political Economy and the Changing Global Order* (pp. 294–305). Oxford: Oxford University Press.
- Hynes, W. & Scott, S. (2013). The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward. *OECD Development Co-operation Working Papers*, (12). doi: 10.1787/5k3v1dv3f024-en
- Ibáñez, J. (2015). Socialconstructivismo: ideas, valores y normas en la política mundial. En C. Arenal del & J.A. Sanahuja. (Coods.), *Teorías de las Relaciones Internacionales* (pp. 189–219). Madrid: TECNOS.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2010). *Cooperacao Brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_cooperacao_brasileira.pdf

- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2013). *Cooperação Brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010*. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_cooperacao_brasileira_ed02a.pdf
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2014). *Brazilian Cooperation for International Development 2010*. Brasília: IPEA/ABC.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2016). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2011-2013*. Brasília: IPEA/ABC.
- Instituto Lula. (2014, mayo 9). Lula em Angola: “Quem tem fome não pode esperar” [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=pYGQuRg7nzo>
- Internacionalismo. Misión Henry Reeve*. (2016). Recuperado el 20 de septiembre de 2018 de <http://www.fidelcastro.cu/es/internacionalismo/mision-henry-reeve>
- Jackson, P.T., Nexon, D.H., Sterling-Folker, J., Mattern, J.B., Lebow, R.N., & Barking, J.S. (2004). Bridging the Gap: Toward a Realist-Constructivist Dialogue. *International Studies Review*, 6(2), 337–352.
- Jackson, R. & Sørensen, G. (2016). Social Constructivism. En R. Jackson & G. Sørensen. (Eds.), *Introduction to International Relations Theories and Approaches*. (pp. 160–182). Oxford: Oxford University Press.
- Jaramillo, G. (2014). La integración en la política exterior latinoamericana: apuntes para su análisis. En A. Bonilla & G. Jaramillo. (Eds.), *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe* (pp. 7–26). San José: FLACSO, CAF.
- Jenne, N., Schenoni, L.L. & Urdinez, F. (2017) Of words and deeds: Latin American declaratory regionalism, 1994–2014. *Cambridge Review of International Affairs*, 30(2-3), 195–215. doi: 10.1080/09557571.2017.1383358
- Jessop, B. (1990). *State Theory: Putting Capitalist States in their Place*. Cambridge: Polity Press.
- John de Sousa, S.L. (2008). *Brasil como nuevo actor del desarrollo internacional, la cooperación Sur-Sur y la iniciativa IBSA*. FRIDE. Recuperado de http://www.nsi-ins.ca/english/events/DAW/2_de%20Sousa.pdf
- John de Sousa, S.L. (2010). Brazil as an emerging actor in international development cooperation: a good partner for European donors? *DIE Briefing Paper*, 5, 1-4.
- John de Sousa, S.L. (2013). *Cambios en el poder estructural y países emergentes. El papel de Brasil como actor internacional*. Brasilia: FUNAG.
- Johnston, A.I. (2008). *Social States: China in International Institutions, 1980-2000*. Oxford: Princeton University Press.

- Johnstone, I. (2004). The power of interpretative communities. En M. Barnett & R. Duvall. (Eds.), *Power in Global Governance* (pp. 185–204). Cambridge: Cambridge University Press.
- Juventud Rebelde, (2 de marzo, 2009). Nota oficial del Consejo de Estado de Cuba. Recuperado de <http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2009-03-02/nota-oficial-del-consejo-de-estado-de-cuba>
- Kaldewei, C. (2015). *Las brechas estructurales en los países de renta media. Consideraciones para un diagnóstico a nivel de país*. Santiago: CEPAL.
- Katzenstein, P. J. (1996). Introduction: Alternative Perspectives on National Security. En P. J. Katzenstein. (Ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (pp. 1–32). New York: Columbia University Press.
- Kenkel, K.M. (2018). *Peacekeeping Contributor Profile: Brazil. Providing for Peacekeeping*. Recuperado el 26 de abril de 2019 de <http://www.providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/contributor-profile-brazil/>
- Keohane, R.O. (1986). Reciprocity in international relations. *International Organization*, 40(1), 1–27.
- Keohane, R.O. (1988). International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, 32(4), 379–396.
- Keohane, R.O. & Milner, H. (Eds.) (1996). *Internationalization and domestic politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kirk, J. M. (2009). Cuban Medical Internationalism and its Role in Cuban Foreign Policy. *Diplomacy & Statecraft*, 20 (2), 275–290. doi: 10.1080/09592290903001578
- Kirk, J.M. & Erisman, H. M. (2009). *Cuban Medical Internationalism: Origins, Evolution and Goals*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Kirk, J.M., Kirk, E., & Walker, C. (2016). Mais Médicos: Cuba's Medical Internationalism Programme in Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, 35(4), 467–480. doi:10.1111/blar.12418
- Kitano, N. (2016). Estimating China's Foreign Aid II: 2014 Update. *JICA-RI Working Paper*, (131), 1-40.
- Kitano, N. (2017). *A Note on Estimating China's Foreign Aid Using New Data: 2015 Preliminary Figures*. Recuperado de https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/other/175nbg000008yara-att/note_20170601.pdf
- Klepak, H. (2012). *Raúl Castro and Cuba*. New York: Palgrave Macmillan. doi: 10.1057/9781137043115
- Klotz, A. & Lynch, C. (2007). *Strategies for research in Constructivist International Relations*. Nueva York: M.E. Sharpe.

- Klotz, A., Lynch, C., Checkel, J.T., & Dunn, K.C. (2007). Moving beyond the Agent-Structure Debate. *International Studies Review*, 8(2), 355–381.
- Koslowski, R. & Kratochwil, F. V. (1994). Understanding Change in International Politics: The Soviet Empire's Demise and the International System. *International Organization*, 48(2), 215–248.
- Kowert, P. & Legro, J. (1996). Norms, Identity, and Their Limits: A Theoretical Reprise. En P. J. Katzenstein. (Ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (pp. 451–497). Nueva York: Columbia University Press.
- Kragelund, P. (2008). The Return of Non-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development? *Development Policy Review*, 26(5), 555–584.
- Kuwayama, M. (2010). Brazil and India: two BRICs as a “building bloc” for South-South cooperation. *Series Comercio Internacional CEPAL*, (104), 1-66.
- Lafer, C. (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lafer, C. (2018). *Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação, Vol. I y II*. Brasília: FUNAG.
- Lechini, G. (2007) Middle Powers: IBSA and the New South-South Cooperation. *NACLA Report on the Americas*, 40(5), 28–32. doi: 10.1080/10714839.2007.11725377
- Lechini, G. & Morasso, C. (2015). La cooperación Sur-Sur en el siglo XXI. Reflexiones desde América Latina. *Anuario de Integración*, 11, 114–133.
- Legler, T. (2010). El perfil del multilateralismo latinoamericano. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10(3), 1–4.
- Legler, T. & Santa Cruz, A. (2011). El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano. *Pensamiento Propio*, 16(33), 11–34.
- Legro, J.W. (2000). Whence American Internationalism. *International Organization*, 54(2), 253–289.
- Leite, A.C. & Ferreira, T. (2016). A Cooperação Brasileira para a África: da diplomacia presidencial de Lula da Silva à diplomacia comercial de Dilma Rousseff. *Brazilian Journal of International Relations*, 5(2), 342–379.
- Leite, P.S. (2011). *O Brasil e a operação Sul-Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geizel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Lengyel, M. & Malacalza, B. (2011). What do we talk when we talk about South-South Cooperation? The construction of a concept from empirical basis. En “*Whatever*

- happened to North-South?* Conferencia llevada a cabo en el IPSA-ECPR Joint Conference, Sao Paulo.
- Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2008. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, Venezuela, 11 de diciembre de 2007.
- Linklater, A. (1990) *Beyond Realism and Marxism: Critical Theory and International Relations*. Basingstoke: Macmillan.
- Llega a Cuba barco ruso con más de 25.500 toneladas de trigo*. (22 de marzo, 2010). Recuperado de <http://www.cubadebate.cu/noticias/2010/03/22/llega-cuba-barco-ruso-toneladas-trigo/#.XJTZ9ihKg2y>
- Lo Prete, R. (6 de junio, 2005). Contei a Lula do “mensalão”, diz deputado. *Folha de São Paulo*. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u69403.shtml>
- Lopes, L.L (2011). O Brasil no regime da cooperação internacional para o desenvolvimento: quô de neuf? En *Proceedings of the 3rd ENABRI, 3º Encontro Nacional ABRI 2011*. Recuperado de http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300008&script=sci_arttext
- Lopes, M. (2017). Quantification of South-South cooperation and its implications to the foreign policy of developing countries. *South Centre Policy Brief*, (41), 1–5.
- López, S. (2014). *Cronología e historia de la Cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica*. Montevideo: PIFCSS.
- Lourenço, L. (10 de octubre, 2011). Pela terceira vez, Brasil lidera ranking de combate à fome. *Agência Brasil*. Recuperado de: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-10-10/pela-terceira-vez-brasil-lidera-ranking-de-combate-fome>
- Lumsdaine, D.H. (1993). *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aide Regime 1949-1989*. Princeton: University Press.
- Mailey, J.R. (2015). A anatomia da maldição dos recursos: Investimento predatório nas industrias extractivas de África. *Relatório Especial do Centro de Estudos Estratégicos Africanos*, 3.
- Malacalza, B. (2016). Triangulación y selectividad. ¿Por qué los países intermedios hacen cooperación sur-sur? Un estudio exploratorio desde el caso latinoamericano en Haití. *Conjuntura Internacional Belo Horizonte*, 13(1), 46–57.
- Malamud, A. (2010). ¿Mejor solo que mal acompañado? Brasil, entre la turbulencia regional y la emergencia global. *Anuario Iberoamericano*, 71–87.
- Manning, R. (2006). Will Emerging Donors Change the Face of International Co-operation? *Development Policy Review*, 24(4), 371–385.

- March, J.G. & Olsen, J.P. (1998). The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, 52(4), 943–969.
- Marchini, J. (2015). BRICS y el comercio exterior: ¿políticas activas de desarrollo Sur-Sur o más libre comercio? En A. Pelfini y G. Fulquet. (Coords.), *Los BRICS en la construcción de la multipolaridad: ¿reforma o adaptación?* (pp. 63–72). Buenos Aires: CLACSO.
- Marimón, N. y Martínez, E. (2010). Evolución de la colaboración médica cubana en 100 años del Ministerio de Salud Pública. *Revista Cubana de Salud Pública*, 36(3), 254–262.
- Marimón, N. y Martínez, E. (2011). Experiencia cubana en Cooperación Sur-Sur. *Revista Cubana de Salud Pública*, 37(4), 380–393.
- Maringoni, G., Romano, G., & Berron, G. (2014). 2003-2013. *Uma nova política externa*. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/11346.pdf>
- Martí, J. (1992) [1876]. A La Colonia Española. *Obras Completas*, 1, (137–140).
- Martí, J. (1992) [1881]. Un viaje a Venezuela. *Obras Completas: Viajes-Diarios-Crónicas- Juicios*, 19, 153–168.
- Martí, J. (1992) [1882]. Carta al general Máximo Gómez 20 julio 1882. *Obras Completas*, 1, 167–173.
- Martí, J. (2005) [1893]. *Nuestra América* (3ra ed.). Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho.
- Martínez, M. y García, T. (2013). La cooperación de Cuba y el Caribe: la práctica de la teoría. En L. Suárez & G. Amézquita. (Comp.), *El Gran Caribe en el siglo XXI. Crisis y Respuestas* (pp.327–359). Buenos Aires: CLACSO.
- Mauss, M. (2009) [1924]. *Ensayo sobre el don*. Madrid: Katz Editores.
- Mawdsley, E. (2012). *From Recipients to Donors. Emerging Powers and the Changing Development Landscape*. Londres: ZED Books.
- Mawdsley, E. (2018). The ‘Southernisation’ of development? *Asia Pacific Viewpoint*, 59(2), 173–185.
- Mead, G. H. (1934). *Mind, self, and society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Medellín, P. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. *Serie Políticas Sociales*, 93, 1–56.
- Melo, M.A. (2016). Crisis and integrity in Brazil. *Journal of Democracy*, 27(2), 50–65.
- “Mensalão”, um dos maiores escândalos políticos do Brasil, começa a ser julgado hoje. (2 de agosto, 2012). *Portugal Digital*. Recuperado de

<https://portugaldigital.com.br/qmensalaoq-um-dos-maiores-escandalos-politicos-do-brasil-coemca-a-ser-julgado-hoje/>

- Mesa Redonda (2017, julio 20). La Defensa Civil Cubana un sistema fuerte, enérgico y previsor. *Mesa Redonda*. Recuperado de <http://mesaredonda.cubadebate.cu/mesa-redonda/2017/07/21/la-defensa-civil-cubana-un-sistema-fuerte-energico-y-previsor-video/>
- Meyer, M. (2011). Between Theory, Method, and Politics: Positioning of the Approaches to CDA. En R. Wodak & M. Meyer. (Eds.), *Methods of Critical Discourse Analysis* (pp. 14–30). doi: 10.4135/9780857028020.n2
- Milani, C.R.S. (2015). Los países emergentes en el orden mundial actual: cambios y legitimidad política. En A. Pelfini y G. Fulquet. (Coords.), *Los BRICS en la construcción de la multipolaridad: ¿reforma o adaptación?* (pp. 35–50). Buenos Aires: CLACSO.
- Milani, C. R. S., Echart, E.M., Rubens S. D. & Klein, M. (2016). *Atlas of Brazilian foreign policy*. Buenos Aires: CLACSO.
- Milani, C.R.S. & Carvalho, T.C.O. (2013). Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano. *Estudos Internacionais*, 1(1), 11–35.
- Milliken, J. (1999). The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods. *European Journal of International Relations*, 5(2), 225–254.
- Ministério das Relações Exteriores. (2003a). A semente do Projeto-Embaixador Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores. Carta Capital (28 de mayo). *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 92(1), 255–261.
- Ministério das Relações Exteriores. (2003b). Discurso do Presidente Inácio Lula da Silva, no Congresso Nacional, em 1 de janeiro de 2003. *Resenhas de Política Exterior do Brasil*, 92(1), 19.
- Ministério das Relações Exteriores. (2004a). Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da cerimônia de formatura da turma “Vinícius de Moraes”, no Palácio Itamaraty, em 20 de abril de 2004. *Resenhas de Política Exterior do Brasil*, 94(1), 98–101.
- Ministério das Relações Exteriores. (2004b). Palestra do Ministro das Relações Exteriores proferida na London School of Economics (17 de marzo). *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 94(1), 79-84.
- Ministério das Relações Exteriores. (2004c). Visita ao Brasil do Presidente de Moçambique. Brinde do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante almoço em homenagem ao Presidente da República de Moçambique, Joaquim Chissano, no Palácio Itamaraty, em 31 de agosto de 2004. *Resenhas de Política Exterior do Brasil*, 95(2º semestre), 87–88.

- Ministério das Relações Exteriores. (2005). Comunicado Conjunto da Visita Oficial do Presidente da República da Gâmbia, Senhor Yahia Jammeh 23/08/2005. *Resenhas de Política Exterior do Brasil*, 97(2), 266–267.
- Ministério das Relações Exteriores. (2006). Visita do Presidente da República a Botsuana. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do almoço oferecido pelo presidente da República de Botsuana, Festus Mogae, em Gaborone, em 11 de fevereiro de 2006.. *Resenhas de Política Exterior do Brasil*, 98(1), 57–59.
- Ministério das Relações Exteriores. (2008). Visita ao Brasil do Ministro dos Negócios Estrangeiros e Cooperação de Moçambique, Oldemiro Balói - 3 a 5 de setembro de 2008, 02/09/2008. *Resenhas de Política Exterior do Brasil*, 103(2), 210-253.
- Ministério das Relações Exteriores. (2009a). Artigo do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, para o jornal “Le Monde”, intitulado “A Crise vista do Sul”. 30/03/2009. *Resenhas de Política Exterior do Brasil*, 104(1), 291–293.
- Ministério das Relações Exteriores. (2009b). Inauguração de Armazém Humanitário do Governo brasileiro no Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim - 2 de março de 2009. *Resenhas de Política Exterior do Brasil*, 104(1), 191.
- Ministério das Relações Exteriores. (2009c). Intervenção do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a cerimônia de abertura da 3ª Reunião Ordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) - Quito-Ecuador , 10/08/2009. *Resenhas de Política Exterior do Brasil*, 105(2), 79–80.
- Ministério das Relações Exteriores. (2009d). Seminário organizado pelos jornais “Valor Econômico” e “The Wall Street Journal” Palestra do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, em Seminário organizado pelos jornais “Valor Econômico” e “The Wall Street Journal”. *Resenhas de Política Exterior do Brasil*, 104(1), 67–71.
- Ministério das Relações Exteriores. (2010a). Candidatura brasileira à Direção-Geral da FAO 26/11/2010. *Resenhas de Política Exterior do Brasil*, 107(2), 347–348.
- Ministério das Relações Exteriores. (2010b). Conferência do Futuro da Língua Portuguesa no Sistema Mundial - Brasília. Palavras proferidas pelo Ministro Celso Amorim por ocasião da Abertura da Conferência do Futuro da Língua Portuguesa no Sistema Mundial - Brasília, 25/03/2010. *Resenhas de Política Exterior do Brasil*, 106(1), 115–117.
- Ministério das Relações Exteriores. (2010c). Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Primeira Sessão Plenária da Reunião de Cúpula Brasil-Comunidade do Caribe (Caricom) – Palácio Itamaraty, Brasília, 26/04/2010. *Resenhas de Política Exterior do Brasil*, 106(1), 153–154.
- Ministério das Relações Exteriores. (2013). Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na Cerimônia de Abertura da III Cúpula América do Sul-África

Malabo, Guiné Equatorial, 22 de fevereiro de 2013. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 112(1), 31–35.

Ministério das Relações Exteriores. (2014). Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante abertura da Sessão Plenária da VI Cúpula do Brics - Fortaleza, 15 de julho de 2014. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 115(2), 21–25.

Ministério das Relações Exteriores. (2015a). Discurso do Ministro das Relações Exteriores durante almoço com Embaixadores do Grupo Africano residentes em Brasília, 20/03/2015. *Resenhas de Política Exterior do Brasil*, 116(1), 32–35.

Ministério das Relações Exteriores. (2015b). Discurso do Ministro Mauro Vieira por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, Brasília, 2/01/2015. Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/6398-discurso-de-sua-excelencia-o-senhor-embaixador-mauro-luiz-iecker-vieira-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores#esp>

Ministério das Relações Exteriores. (s.f. a). BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. O que faz o BRICS? Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3672-brics>

Ministério das Relações Exteriores. (s.f. b). Execução Financeira Projetos de Cooperação Técnica África; América do Sul Norte e Caribe; Ásia Europa Oriente Médio e Oceania. Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/es/sem-categoria/14307-plano-de-dados-abertos>

Ministério das Relações Exteriores. (s.f. c). Ficha país República Democrática de Timor-Leste. Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5477-republica-democratica-de-timor-leste>

Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión Europea y Cooperación. (2019). *Ficha País. República de Cuba*. Recuperado de http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/CUBA_FICHA%20PAIS.pdf

Ministerio de Comercio de Colombia. (s.f. a). Tratados de libre comercio. ACE 59-Normatividad de Colombia. Recuperado el 26 de abril de 2019 de http://www.tlc.gov.co/publicaciones/30845/ace_59_-_normatividad_de_colombia.

Ministerio de Comercio de Colombia. (s.f. b). Tratados de libre comercio. Acuerdo de Libre Comercio Chile-Colombia. Recuperado el 26 de abril de 2019 de http://www.tlc.gov.co/publicaciones/11952/acuerdo_de_libre_comercio_chile-colombia

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China. (2006). *Plan de Acción de Beijing del Foro sobre la Cooperación China-África (2007-2009)*.

Recuperado el 17 de mayo de 2018 de
<https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjb/zzjg/fzs/xwlb/t279400.shtml>

- Miranda, A.C., Gyori, M., & Veras, F. (2017). Phase II of the PAA Africa programme: results and lessons learned. *International Policy Center for Inclusive Growth, One pager*, 343.
- Morais de Sá e Silva, M. (2009). South-South Cooperation: Past and Present Conceptualization and Practice. En L. Chisholm & G. Steiner-Khamsi. (Eds.), *South-South Cooperation in Education and Development* (pp. 39–59). Nueva York: Teachers College Press.
- Morales, H. (2017). *Ayuda Oficial al Desarrollo de Cuba en el Mundo*. Recuperado de <http://mesadearticulacion.org/wp-content/uploads/2018/03/AOD-de-Cuba-en-el-mundo-2017-a-distribuir.pdf>
- Morgenthau, H. (1948). *Politics among nations*. Nueva York: Knopf.
- Morgenthau, H. (1952). Another “Great Debate”. The National Interest of the United State. *The American Political Science Review*, 46(4), 961–998.
- Mosse, D. (2004). Is Good Policy Unimplementable? Reflections on the Ethnography of Aid Policy and Practice. *Development and Change*, 35(4), 639–671.
- Muhr, T. (2015). South-South Cooperation in Education and Development: The ¡Yo, Sí Puedo! Literacy Method. *International Journal of Educational Development*, 43, 126–133.
- Muhr, T. (2016). Beyond ‘BRICS’: ten theses on South–South cooperation in the twenty-first century. *Third World Quarterly*, 37(4), 630–648.
- Muhr, T. (Ed.) (2013). *Counter-Globalization and Socialism in the 21st Century. The Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America*. Nueva York: Routledge.
- Naciones Unidas. (1978). *Plan de Acción de Buenos Aires*. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/0B-buqyoV0jpSMm1OVEZYU2hNTWc/view>
- Naciones Unidas. (2000). *Declaración del Milenio (A/RES/55/2)*. Recuperado de <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- Naciones Unidas. (2003). *Cooperación económica y técnica entre los países en desarrollo. A/RES/58/220*. Nueva York.
- Naciones Unidas. (15 de septiembre, 2005). Discurso del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías en la Sexagésima Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, Nueva York. Recuperado de <https://www.un.org/webcast/summit2005/statements15/venezuela050915spa.pdf>
- Naciones Unidas. (2011). *La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2011/3)*.

- Naciones Unidas. (2016). *Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular* (SSC/19/3).
- Naciones Unidas. (2018a). *Draft strategic framework of the United Nations Office for South-South Cooperation, 2018-2021* (DP/CF/SSC/6). Recuperado de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/120/57/PDF/N1812057.pdf?OpenElement>
- Naciones Unidas. (2018b). *Estado de la cooperación Sur-Sur. Informe del Secretario General* (A/73/321).
- Naranjo, J. (24 marzo, 2013). *Los rebeldes entran en la capital de la República Centroafricana. El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2013/03/23/actualidad/1364059129_449301.htm
- Narlikar, A. (2007). All that glitters is not gold: India's rise to power. *Third World Quarterly*, 28(5), 983–996.
- Narlikar, A. (2013). Introduction. Negotiating the rise of new powers. *International Affairs*, 89(3), 561–576.
- Neumann, I. B. (1996). Self and Other in International Relations. *European Journal of International Relations*, 2(2), 139–174.
- Neumann, I. B. (2004). Beware of Organicism: The Narrative Self of the State. *Review of International Studies*, 30(2), 259–267.
- Nivia-Ruiz, F. (2010). La Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: una mirada desde sus avances y limitaciones hacia un contexto de crisis mundial. *Revista de Economía del Caribe*, 5, 188–236.
- Nivia-Ruiz, F. (2013). La Cooperación Sur-Sur en Colombia: Hechos y Desafíos. En B. Ayllón & T. Ojeda. (Eds.), *La Cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina: Políticas Afirmativas y Prácticas Transformadoras* (pp.113–131). Madrid: Catarata-IUDC/UCM.
- Nivia-Ruiz, F. & Ramos, I. (2015). Balance de la Cooperación Internacional al Desarrollo ofrecida y recibida por Colombia: Coherencia entre metas y logros del cuatrienio 2010-2014. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2(1), 93–125.
- Noel, A. & Therien, J. P. (1995). From Domestic to International Justice: The Welfare State and Foreign Aid. *International Organization*, 49(3), 523–553.
- Nye, J. (1987). Nuclear learning and U.S.–Soviet security regimes. *International Organization*, 41(3), 371–402. doi:10.1017/S0020818300027521
- O Brasil aos olhos de Dilma. (24 de marzo, 2012). *Veja*. Recuperado de <https://veja.abril.com.br/politica/o-brasil-aos-olhos-de-dilma/>

- O'Donnell, G. (1988) [1974]. *Bureaucratic Authoritarianism. Argentina, 1966-1973, in Comparative Perspective*. Recuperado de <https://publishing.cdlib.org/ucpressebooks/view?docId=ft4v19n9n2;brand=ucpress>
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2010). *Informe Mundial sobre las Drogas 2010*. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2010/Informe_Mundial_sobre_las_Drogas_2010.pdf
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2013). *Informe Mundial sobre las Drogas 2013*. Recuperado de https://www.unodc.org/doc/wdr2013/World_Drug_Report_2013_Spanish.pdf
- Ojeda, T. (2010a). La cooperación sur-sur y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido. *Revista Relaciones Internacionales*, 15, 91–111.
- Ojeda, T. (2010b). Experiencias venezolanas en Cooperación Sur-Sur. En B. Ayllón, y J. Surasky. (Eds.), *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y Realidad* (pp. 153–177). Madrid: Los libros de la Catarata.
- Ojeda, T. (2012). Cuba, 50 años de solidaridad con el Sur. En B. Ayllón y T. Ojeda (Coords.), *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras* (pp.132-155). Madrid: Editorial Catarata /IUDC-UCM.
- Ojeda, T. (2018). Releyendo el Plan de Acción de Buenos Aires. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 43(2), 23–36.
- Onuf, N. G. (1989). *World of our making: rules and rule in social theory and international relations*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Onuf, N. G. (2011). Structure? What Structure? En K. Booth. (Ed.), *Realism and World Politics* (pp. 89–106). Oxon: Routledge.
- Onuf, N. G. (2013). *Making Sense, Making Worlds. Constructivism in social theory and international relations*. Oxon: Routledge.
- Organización de los Estados Americanos. (2016). *Memoria del Comité Jurídico Interamericano de la Organización de los Estados Americanos 2015-1942*. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/memoria_trabajos_1942-2015.pdf
- Organización Mundial del Comercio. (2013). *Estados Unidos - exámenes administrativos de derechos antidumping y otras medidas en relación con las importaciones de determinado jugo de naranja procedente del Brasil*. (WT/DS382/12).
- Organización Mundial del Comercio. (2014). *Estados Unidos - subvenciones al algodón americano (upland)*. Notificación de la solución mutuamente convenida. WT/DS267/46.

- Organización Panamericana de la Salud. (2014). *Termina reunión de expertos contra el Ébola, más unidos y mejor preparados*. Recuperado de <https://cuba.campusvirtualsp.org/termina-reunion-de-expertos-contra-el-ebola-mas-unidos-y-mejor-preparados>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2005). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra. Recuperado de <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2011). *Unlocking the potential of South-South cooperation. Policy recommendations from the Task Team on South-South cooperation*. Recuperado de <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/TT-SSC%20Policy%20Recommendations.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2012). Glossary of development terms. *Development Co-operation Report 2012: Lessons in Linking Sustainability and Development*. doi: [10.1787/dcr-2012-52-en](https://doi.org/10.1787/dcr-2012-52-en)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015). Development Co-operation by Countries Beyond the DAC. Towards a more complete picture of international development finance. *The Development Assistance Committee*. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/Development%20Co-operation%20by%20Countries%20beyond%20the%20DAC.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2018a). *Development aid at a glance. Statistics by region. Developing countries*. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/World-Development-Aid-at-a-Glance-2018.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2018b). *Survey on Donors Forward Spending Plans, 2016*. Recuperado de <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FSS>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (s.f.). *OECD International Development Statistics*. doi: [10.1787/dev-data-en](https://doi.org/10.1787/dev-data-en)
- Ortiz, F. (1987) [1940]. Contrapunteo cubano del tabaco y el azúcar. Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- Oviedo, E.D. (2006). China en América Latina: ¿influencia o hegemonía? *Revista Diálogo Político*, 23(2), 199–221.
- Oxfam. (s.f.). Principales retos de la ayuda humanitaria del siglo XXI. Ingredientes que suman. *Un blog de Oxfam Intermón*. Recuperado de <https://blog.oxfamintermon.org/principales-retos-de-la-ayuda-humanitaria-del-siglo-xxi/>
- Palestini, S. & Agostinis, G. (2014). Constructing regionalism in South America: The Cases of Transport Infrastructure and Energy within UNASUR. *EUI Working Paper RSCAS*, (73).

- Partido dos Trabalhadores. (1980). *Manifesto de fundação do Partido dos Trabalhadores*. Recuperado de <https://pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/>
- Passarinho, N. & Matoso, F. (29 de octubre, 2015). Lula diz que mudança no discurso de Dilma intensificou crise política. *Globo*. Recuperado de <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/lula-diz-que-pt-vive-maior-bombardeio-na-historia-do-pais.html>
- Patriota, A.A. (2013). *Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012)*. Recuperado de <http://funag.gov.br/biblioteca/download/1080-Politica-externa-brasileira.pdf>
- Pauselli, G. (2013). Teorías de las relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 2(1), 72–92.
- Pécaut, D. (2006). *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Bogotá: Editorial Norma, S.A.
- Pécaut, D. (2017). *En busca de la nación colombiana. Conversaciones con Alberto Valencia Gutiérrez*. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Penfold, M. (2010). La democracia subyugada: el hiperpresidencialismo venezolano. *Revista de Ciencia Política*, 30(1), 21–40.
- Penna Filho, P. (2008). *O Brasil e a África do Sul: O Arco Atlântico da Política Externa Brasileira (1918-2000)*. Porto Alegre: FUNAG/MRE.
- Pérez, C. (2015). Emergency Response to Earthquake in Chile: Experience of a Cuban Field Hospital. *MEDICC Review*, 17(3), 39–42.
- Pérez, E., Sunkel, O., y Torres, M. (2012). *Raúl Prebisch (1901-1986). Un recorrido por las etapas de su pensamiento sobre el desarrollo económico*. Santiago: CEPAL/Naciones Unidas.
- Pérez, O.E. (2008). La estrategia económica cubana: medio siglo de socialismo. *Cahiers des Amériques Latines*, 57-58(1-2), 31–55.
- Pernet, C.A. (2012). Shifting Position to the Global South: Latin America's Initiatives in the Early Years at the United Nations. En C. Auroi & A. Helg. (Eds.), *Latin America 1810-2010: dreams and legacies* (pp. 83–100). London: Imperial College Press.
- Perrotta, D. y Porcelli, E. (2019). El regionalismo es lo que la academia hace de él. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 183–218.
- Perrotta, D.V., González, L., Porcelli, E., y Mary, S. (2018). La cooperación internacional al desarrollo: el Mercosur como receptor. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 3(1), 173–205.
- Peters, G.B. (1998). Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination. *Public Administration*, 76(2), 295–311.

- Piccone, T. & Trinkunas, H. (2014). The Cuba-Venezuela Alliance: the beginning of the end? *Latin America Initiative*, 2(2), 1–12.
- Pimenta de Faria, C.A. (2005). A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20(59), 97–169.
- Pimentel, A. (2015). Política externa brasileira para a América do Sul: uma análise comparada entre os primeiros mandatos dos governos Lula e Rousseff. Simposio llevado a cabo en el 5º Encontro Nacional da ABRI Redefinindo a Diplomacia Num Mundo Em Transformação, PUC Minas, Belo Horizonte.
- Pimentel, A. (2016). Política externa brasileira para a América do Sul: uma análise comparada entre os primeiros mandatos dos governos Lula e Dilma. *Boletim de Econoia e Política Internacional*, (22), 7–18.
- Piñeiro, L. y Muñoz, L.G. (2014). Colombia: Su agenda de seguridad y el Consejo de Defensa Suramericano (2002-2014). *Estudios en Seguridad y Defensa*, 9(8), 61–76.
- Pires de Campos, R., Bezerra, J.B., & Lopez, L.L. (2011). Os Fóruns de Alto Nivel da Organizaçao para a Cooperaçao e o Desenvolvimento da posição brasileira na agenda sobre efectividade da ajuda internacional. *IPEA*, 8, 27–40.
- ¿Por qué Bloqueo y no embargo? (2013). Recuperado el 20 de noviembre de 2018 en <http://www.cubavsbloqueo.cu/es/genesis/por-que-bloqueo-y-no-embargo-0>
- Prado, J.P. (2009). Teorías positivistas y críticas de las relaciones internacionales: Realismo y Constructivismo en la Cooperación Internacional. En P. E. Arellanes. (Ed.), *Teorías de Relaciones Internacionales y Aplicación Práctica* (pp. 27–55). Ciudad de México: BUAP-Montiel & Soriano.
- Prado, J.P. (2016). La cooperación Sur-Sur de México como instrumento de política exterior. En B. Ayllón. (Ed.), *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y cooperación Sur-Sur* (pp. 151–173). Quito: Editorial IAEN.
- Prado, J.P. (s.f.). *La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo. Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales*. Recuperado de <http://bit.ly/2FIMBp8>
- Presidência da República (2012). *Programa de cooperação técnica descentralizada Sul-Sul retificado*. Recuperado de <http://www4.planalto.gov.br/saf-projetos/programa-sul-sul-retificado.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia (2014). *Informe al Congreso. Juan Manuel Santos, 2014*. Recuperado de https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/informe_al_congreso_presidencia_2014_web_dnp_0.pdf
- Price, R. (1997). *The Chemical Weapons Taboo*. Ithaca: Cornell University Press.

- Prieto, G.C. (2012). How does regionalism unfold? Discussing the relationships of constitution and causation between identity and institutions. *OASIS*, (17), 7–37.
- Proclama Fidel el carácter socialista de la Revolución cubana*. (16 de abril, 2019). Recuperado de <http://www.granma.cu/cuba/2019-04-16/proclama-fidel-el-caracter-socialista-de-la-revolucion-cubana-16-04-2019-10-04-31>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2007). *Evaluation of the UNDP Contribution To South-South Cooperation*. Recuperado de http://web.undp.org/execbrd/pdf/SSC_Evaluation.pdf
- Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. (2018). La cooperación Sur-Sur y Triangular en los escenarios globales y regionales 2012-2016. *Documentos de Trabajo*, 15, 1–147.
- Puig, J.C. (1986). Integración y autonomía en América Latina en las postrimerías del siglo XX. *Integración Latinoamericana*, 11(109), 40–62.
- Quadir, F. (2013). Rising Donors and the New Narrative of ‘South–South’ Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes? *Third World Quarterly*, 34(2), 321–338. doi: 10.1080/01436597.2013.775788
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En A. Quijano. *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder* (pp. 777–832). Buenos Aires: CLACSO.
- Quijano, A. (2011). ¿Buen vivir?: entre el ‘desarrollo y la Des/Colonialidad del poder. En A. Quijano. *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder* (pp. 847–859). Buenos Aires: CLACSO.
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, 231, enero-febrero, 79–95.
- Ramos, L.E. (2011). *Fidel Castro ante los desastres naturales*. Pensamiento y Acción. La Habana: Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado.
- Ranucci, M. (2015). *La cooperación sur-sur como nueva dimensión de la política exterior brasileña en el gobierno de Lula: una aproximación constructivista*. (Tesis doctoral). Madrid: Universidad Complutense.
- Rathbone, J.P. (3 de junio, 2013). Juan Manuel Santos interview: The peace maker. *Financial Times*. Recuperado de <https://www.ft.com/content/f3eb35de-9dfd-11e2-9ccc-00144feabdc0>
- Raúl Castro recibe al canciller de Arabia Saudí, de visita oficial en Cuba. (2 de abril, 2018). Recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/economia/raul-castro-recibe-al-canciller-de-arabia-saudi-visita-oficial-en-cuba/20000011-3571066>

- Ravsberg, F. (10 de octubre, 2016). ¿Cómo funciona la Defensa Civil Cubana para proteger la isla de huracanes? *Periódico Público*. Recuperado de <https://www.publico.es/internacional/matthew-defensa-civil-cubana-huracanes.html>
- Ravsberg, F. (19 de octubre, 2008). Cuba y Rusia en una nueva etapa. *BBC Mundo*. Recuperado de http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7679000/7679044.stm
- Ribeiro, D. (1969). *Las Américas y la civilización. Los pueblos trasplantados: civilización y desarrollo. Tomo 3*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Ricœur, P. (1990). *Soi-même comme un autre*. Paris : Éditions du Seuil.
- Riggirozzi, P. (2014). Regionalism through social policy: collective action and health diplomacy in South America. *Economy and Society*, 43(3), 432–454. doi: 10.1080/03085147.2014.881598
- Riggirozzi, P. & D. Tussie. (Eds.), *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. London: Springer.
- Risse-Kappen, T. (1996). Collective Identity in a Democratic Community: The case of NATO. En P. J. Katzenstein. (Ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (pp. 357–399). Nueva York: Columbia University Press.
- Risse-Kappen, T. (2004). European Institutions an Identity Change: What Have We Learned?'. En R.K. Herrmann, T. Risse-Kappen & M.B. Brewer. (Eds.), *Transnational Identities. Becoming European in the EU* (pp. 247–270). Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- Risse-Kappen, T. & Ropp, S. C. (2013). Introduction and Overview. En T. Risse-Kappen, S. C. Ropp & K. Sikkink. (Eds.), *The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance* (pp. 3–25). Cambridge: Cambridge University Press.
- Risse-Kappen, T., & Sikkink, K. (1999). The socialization of international human rights norms into domestic practices: Introduction. En T. Risse-Kappen, S., S. Ropp, & K. Sikkink. (Eds.), *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change* (pp.1–38). Cambridge: Cambridge University Press.
- Roberts, C. (2010). Russia's BRICs Diplomacy: Rising Outsider with Dreams of an Insider. *Polity*, 42(1), 38–73.
- Rodríguez, B. (2010). Una nueva escalada subversiva, con amplia cobertura mediática, ha sido lanzada contra Cuba. Discurso del ministro de Relaciones Exteriores de la República de Cuba, Bruno Rodríguez Parrilla, en el segmento de alto nivel del 13 período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, Ginebra, 3 de marzo. *Memoria Anual 2010, Ministerio de Relaciones Exteriores*. Recuperado de http://archivo.cubaminrex.cu/sites/default/files/memoria_2010.pdf

- Rodríguez, J. L. (10 de marzo, 2014). La economía cubana y América Latina: oportunidades y desafíos. *Cuba Debate*. Recuperado de <http://www.cubadebate.cu/especiales/2014/03/10/la-economia-cubana-y-america-latina-oportunidades-y-desafios-iii/#.XRapcugzY2w>
- Rodríguez, M. (2013). La cooperación venezolana en América Latina: de la retórica a la acción. *América Latina Hoy*, 63, 113–137.
- Rojas, F. (2008). América Latina: la integración regional, un proceso complejo. Avances y obstáculos. En J. Altmann & F. Rojas. (Eds.) *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe* (pp. 41–75). Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI.
- Romani, M., Stern, N. & Stiglitz, J. (2012, 5 de abril). Brics bank is a fine idea whose time has come. *Financial Times*. Recuperado de <https://www.ft.com/content/1770f242-7d88-11e1-81a5-00144feab49a>
- Romero, A. (2015). Cuba, su política exterior y la nueva arquitectura de gobernanza regional en América Latina y el Caribe. *Pensamiento Propio*, 42, 107–134.
- Romero, C.A. (2010). *South-South Cooperation between Venezuela and Cuba*. Recuperado de <http://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2013/02/ROA-SSDC-Special-Report10.pdf>
- Romero, C.A. y Curiel, C. (2009). Venezuela: Política Exterior y Rentismo. *Cuadernos PRO- LAM/USP*, 8(1), 39–61.
- Romero, C.A. & Mijares, V.M. (2016). From Chávez to Maduro: Continuity and Change in Venezuelan Foreign Policy. *Contexto Internacional*, 38(1), 165–201.
- Rosales, O. & Kuwayama, M. (2012). *China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica*. Santiago: CEPAL.
- Ruggie, J. G. (1992). Multilateralism: the Anatomy of an Institution. *International Organization*, 46(3), 561–598.
- Ruggie, J.G. (1998). What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. *International Organization*, 52(4), 855–885.
- Ruíz, L. (2002). La Venezuela fracturada de Hugo Chávez. *Papeles*, 78, 39–45.
- Russett, B. (1993). *Grasping the Democratic Peace*. Princeton: Princeton University Press.
- Sá e Silva, M. M. (2009). South-South cooperation: past and present. Conceptualization and practice. En L. Chisholm & G. Steiner-Khamsi. (Eds.), *South- South Cooperation in Education and Development* (pp. 39–59). Nueva York: Teachers College Press.
- Sáenz, T.W., Thorsteinsdóttir, H. & de Souza, M.C. (2010). Cuba and Brazil: an important example of South-South collaboration in health biotechnology. *MEDICC Review*, 12(3), 32–35.

- Sagasti F. y Prada, F. (2011). La nueva cara de la cooperación para el desarrollo: el papel de la cooperación sur-sur y la responsabilidad social corporativa. En J.A. Alonso & J.A. Ocampo. (Dirs.), *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*. Madrid: FCE.
- Salomé, M. (2012). Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira? *Mural internacional*, 2(3), 9–14.
- Sanahuja, J.A. (2001a). *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*. Barcelona: Intermón OXFAM.
- Sanahuja, J.A. (2001b). Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional. En M. Gómez & J.A. Sanahuja. (Coords.), *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención* (pp. 51–127). Madrid: CIDEAL.
- Sanahuja, J.A. (2007). Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. *Pensamiento iberoamericano*, 1, 75–106.
- Sanahuja, J.A. (2008). Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, (7), 11–55.
- Sanahuja, J.A. (2009). Iberoamérica en la política española de cooperación al desarrollo. Los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses. En C. Arenal del. (Ed.), *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas* (pp.193–247). Madrid: Real Instituto Elcano/Marcial Pons.
- Sanahuja, J.A. (2010). Post-Liberal Regionalism: S-S Cooperation in Latin America and the Caribbean. *Policy in Focus*, 20, 17–19. Recuperado de <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus20.pdf>
- Sanahuja, J.A. (2011a). Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe. *Pensamiento Iberoamericano*, 8,195–222.
- Sanahuja, J.A. (2011b). Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR. *Pensamiento propio*, 16(33), 115–158.
- Sanahuja, J.A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 9, 19–71.
- Sanahuja, J.A. (2013). Narrativas del multilateralismo: “efecto Rashomon” y cambio de poder. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 101, 27–54.
- Sanahuja, J.A. (2015). *La UE y CELAC: Revitalización de una relación estratégica*. doi: [10.12858/0115es1](https://doi.org/10.12858/0115es1)

- Sanahuja, J.A. (2016). Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis. *Pensamiento propio*, 21(44), 29–76.
- Sanahuja, J.A. (2017a). A ‘Rashomon’ Story. Latin American Views and Discourses of Global Governance and Multilateralism. En A. Triandafyllidou. (Ed.), *Global Governance from Regional Perspectives. A Critical View* (pp. 181–208) Oxford: Oxford University Press.
- Sanahuja, J.A. (2017b). Beyond the Pacific-Atlantic divide. Latin American regionalism before a new cycle. En J. Briceño-Ruiz & I. Morales. (Eds.), *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas. Toward a Pacific-Atlantic Divide?* (pp. 99–125). Nueva York: Routledge.
- Sanahuja, J.A. (2017c). Crisis de la globalización y hegemonía en cuestión: un escenario de cambio estructural para Cuba y Latinoamérica y el Caribe. *Pensamiento Propio*, 45(22), 165–204.
- Sanahuja, J.A. (2018). Reflexividad, emancipación y universalismo: cartografías de la teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista Española de Derecho Internacional*, 70(2), julio-diciembre, 101–125.
- Sanahuja, J.A. y Tezanos, S. (2017). Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. *Política y Sociedad*, 54(2), 521–543.
- Sánchez, G. (2015). *Regulación de conflictos. El enfoque de UNASUR en la intervención de Pando*. Buenos Aires: Teseo, Universidad Abierta Interamericana.
- Sandbrook, R. (2014). *Reinventing the Left in the Global South. The Politics of the Possible*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sanín, M.C. (2010). La Cooperación Sur-Sur en Colombia (103-125). En B. Ayllón, & J. Surasky. (Eds.), *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y Realidad*. Madrid: Catarata.
- Sanín, M.C. & Schulz, N. (2009). *La cooperación sur-sur a partir de Accra: América Latina y el Caribe*. Madrid: FRIDE.
- Santa Cruz, A. (2015). Liberalism, constructivism and Latin American politics since the 1990s. En J.I. Domínguez & Covarrubias, A. (Eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World* (pp. 97–111). Milton: Routledge.
- Santa Cruz, A. (Ed.). (2009). *El constructivismo y las relaciones internacionales*. Ciudad de México: CIDE.
- Santamaría, A. (2014). La revolución cubana y la economía, 1959-2012. Los ciclos de política y el ciclo azucarero. *Anuario de Estudios Americanos*, 71(2), 691–723.

- Santander, G. (2015). *La cooperación Sur-Sur: entre la promoción del desarrollo y la funcionalidad política. Los casos de Chile, Venezuela y Brasil* (Tesis doctoral). Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense, Madrid.
- Santander, G. & Alonso, J.A. (2017). Perceptions, identities and interests in South-South cooperation: the cases of Chile, Venezuela and Brazil. *Third World Quarterly*, 39(10), 1923-1940. doi: [10.1080/01436597.2017.1396533](https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1396533)
- Santos, C.E. (2013). Cooperación Sur-Sur para el desarrollo: las Relaciones Brasil-África en la Promoción de las Políticas Públicas (2003-2012). *América Latina Hoy*, 63, 91–112.
- Santos, M.L., Pérez-Liñán, A., & García, M. (2014). El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 34(3), 511–536.
- Schamis, H.E. (24 de marzo, 2019). Mais Médicos. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2019/03/24/actualidad/1553386100_348365.htm](https://elpais.com/internacional/2019/03/24/actualidad/1553386100_348365.html)
1
- Schamis, H.E. (29 de junio, 2014). La división del chavismo. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2014/06/29/actualidad/1404014270_381288.htm](https://elpais.com/internacional/2014/06/29/actualidad/1404014270_381288.html)
1
- Schünemann, J. (2010). *Una aproximación social constructivista a la cooperación interregional y el interregionalismo* (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de <http://eprints.ucm.es/10857/1/T31319.pdf>
- Secretaría General Iberoamericana. (2009). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009* (Nº 4). Madrid: SEGIB.
- Secretaría General Iberoamericana. (2014). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*. Madrid: SEGIB.
- Secretaría General Iberoamericana. (2016). Principales decisiones aprobadas en la Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, celebrada en Ciudad de México del 13 al 22 de septiembre de 1976. *Nueva Sociedad*, 27, 25–39.
- Secretaría General Iberoamericana. (2017). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017*. Madrid: SEGIB.
- Serrano, P. (14 de julio, 2005). Algunas aclaraciones sobre la renuncia de Cuba a recibir “ayuda humanitaria” por daños del ciclón. *Cubadebate*. Recuperado de <http://www.cubadebate.cu/opinion/2005/07/14/algunas-aclaraciones-sobre-la-renuncia-de-cuba-a-recibir-ayuda-humanitaria-por-danos-del-ciclon/#.XJTXiChKg2x>
- Servicio de Cooperación EuropeAid. (2014). *Development Cooperation Instrument (DCI) 2014-2020. Multiannual Indicative Regional Programme for Latin America*. Recuperado de <https://cdn2-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/J694zHQOc5->

[7r1e2UGhP2RqMLDouVEexFZH5MqwXq38/mtime:1468336146/sites/eeas/files/multiannual indicative regional programme for latin america.pdf](http://7r1e2UGhP2RqMLDouVEexFZH5MqwXq38/mtime:1468336146/sites/eeas/files/multiannual_indicative_regional_programme_for_latin_america.pdf)

Silva, C.R. (1979). Bosquejo histórico del desenvolvimiento de la economía venezolana en el siglo XX. En R.J. Velásquez et al. (Ed.), *Venezuela moderna. Medio siglo de historia 1926-1976* (pp. 764–808). Caracas: Seix y Barral Hnos.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. (2005). *Reflexiones sobre la Cooperación y modelos de desarrollo en la actualidad*. Recuperado de <http://www.sela.org/media/267787/t023600002006-0-di12.pdf>

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. (2015). *La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)*. Recuperado de <http://www.sela.org/media/1950657/di-11-15-alba-tcp.pdf>

Slipak, A.M. (2014). América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o «Consenso de Beijing»? *Nueva Sociedad*, 250, 102–113.

Smith, K. (2015). La alternativa de los BRICS: implicancias para la gobernanza global. En A. Pelfini & G. Fulquet. (Eds.), *Los BRICS en la construcción de la multipolaridad: ¿Reforma o adaptación?* (pp. 19–34). Buenos Aires: FLACSO.

Soares de Lima, M.R. & Hirst, M. (2006). Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, 82(1), 21–40.

Soares de Lima, M.R. & Milani, C.R.S. (2016). Política Externa, Geopolítica e Modelos de Desenvolvimento En M. R. Soares de Lima, C. R. S. Milani & E. Echart. (Eds.), *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina* (pp. 21–40). Buenos Aires: CLACSO.

Sociedad Geográfica de Colombia. (s.f.). *Tratados de Límites, Alianza, Comercio y Navegación entre las Repúblicas de Colombia y Venezuela (1881-1941)*. Recuperado de http://www.sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_colombia/documentos/tratados/arreglo_limites_colombia_venezuela1.pdf

Söderbaum, F. (2016a). *Rethinking regionalism*. London: Palgrave Macmillan.

Söderbaum, F. (2016b). *The political economy of regionalism: the case of southern Africa*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Soule-Kohndou, F. (2014). *Les clubs de puissances émergentes : fonctions, objectives et usages stratégiques* (Tesis doctoral). Institut d'études politique de Paris, Paris.

Staeger, U. (2016). Africa–EU Relations and Normative Power Europe: A Decolonial Pan-African Critique. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 54(4), 981–998. doi: 10.1111/jcms.12350

Stuenkel, O. (2013). Institutionalizing South-South Cooperation: Towards a New Paradigm? Background Paper submitted to the High Level Panel of the Post-2015 Development Agenda. Mayo. Recuperado de <https://www.post2015hlp.org/wp->

[content/uploads/docs/Stuenkel_Institutionalizing-South-South-Cooperation-Towards-a-New-Paradigm.pdf](#)

- Stuenkel, O. (2014). The BRICS and the Future of R2P. *Global Responsibility to Protect*, 6(1), 3–28. doi: 10.1163/1875984X-00601002
- Tajfel, H. (1984). *Grupos humanos y categorías sociales: estudios de psicología social*. Barcelona: Herder.
- Tannenwald, N. (1999). The Nuclear Taboo: The United States and the Normative Basis of Nuclear Non-Use. *International Organization*, 53, 433–68.
- Tannenwald, N. (2005). Ideas and Explanation: Advancing the Theoretical Agenda. *Journal of Cold War Studies*, 7(2), 13–42.
- Tarso, P. de, Marques, H., & Pardellas, S. (26 de septiembre, 2004). Miro denuncia propina no Congresso. *Jornal do Brasil*. Recuperado de <https://web.archive.org/web/20070820012829/http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/brasil/2004/09/23/jorbra20040923004.html>
- The impeachment country. (10 de septiembre, 2016). *The Economist*. Recuperado de <http://www.economist.com/news/americas/21706552-does-ousting-dilma-rousseff-weaken-or-strengthen-brazils-democracy-impeachment> .
- The Reality of Aid (2010). *Cooperación Sur-Sur: Un desafío al Sistema de Ayuda. Reporte especial sobre Cooperación Sur-Sur 2010-02-24*. Recuperado de http://www.anong.org.uy/uploads/docs/Foro/Cooperacion_Sur_Sur.pdf
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 65, 90–111.
- Tickner, A. (2016). *Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia*. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/12773.pdf>
- Tirado, A. (2015). *La política exterior de Venezuela bajo la presidencia de Hugo Chávez: principios, intereses e impacto en el sistema internacional de post-guerra fría* (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona.
- Toro, A. (2011). El ALBA como instrumento de “soft balancing”. *Pensamiento Propio*, 16(33), 159–184.
- Touraine, A. (2005). *Un nouveau paradigme. Pour comprendre le monde d’aujourd’hui*. Paris: Librairie Arthème Fayard.
- Tres, J. (2013). *El surgimiento de la cooperación Sur-Sur. Hacia un nuevo ecosistema de cooperación para el desarrollo. Resumen de Políticas*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tussie, D. (2009). Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects. *Review of International Studies*, 35, 169–188. doi:10.1017/S026021050900847X

- TV BrasilGov. (25 may, 2013). Dilma anuncia criação de agência internacional de comércio entre América Latina e África [Archivo de vídeo]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=d7tPg39k2XE
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2014). Plan estratégico Institucional. Vigencia 2014-2018. Presidencia de la República. Disponible en: http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/plan_estrategico_ungrd_2014_2018.pdf
- United Nations Economic and Social Council. (2008). *Trends in South-South and triangular Development Cooperation. Background Study for the Development Cooperation Forum*. Recuperado de http://www.un.org/en/ecosoc/docs/pdfs/south-south_cooperation.pdf
- United Nations Economic and Social Council. (2009). *Support to UN Development Cooperation Forum 2010. South-South and Triangular Cooperation: Improving Information and Data*. Recuperado de https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/publications/analytical_study_ssc_-_november_2009.pdf
- United Nations Economic and Social Council. (2018). *ECOSOC Forum on FfD –Draft Rev.1, 29 March 2018*. Recuperado el 30 de abril de 2018 de http://www.un.org/esa/ffd/ffdforum/wp-content/uploads/sites/3/2018/04/2018-ECOSOC-Forum-on-FfD-Zero-Draft_Revision-1.pdf
- United Nations Office for South-South Cooperation. (2016). *South-South cooperation for development High-level Committee on South-South Cooperation*. Recuperado de http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/HLC_Reports/SSC191/SSC191English.pdf
- United Nations Office for South-South Cooperation. (2018). *About South-South and Triangular Cooperation*. Recuperado el 17 de mayo de 2017 de <https://www.unsouthsouth.org/about/about-sstc/>
- United Nations Office for South-South Cooperation. (s.f.). *Acerca de la Cooperación Sur-Sur y Triangular*. Recuperado de <https://www.unsouthsouth.org/acerca-de/acerca-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular/?lang=es>
- United Nations Security Council. (s.f.). *Countries Elected Members*. Recuperado de <https://www.un.org/securitycouncil/content/countries-elected-members>
- Vagni, J.J. (2015). Discours, identité et relations interrégionales : la « construction culturelle » du rapprochement entre le monde arabe et l'Amérique latine. *Cahiers des Amériques latines*, 80, 67–85.
- Valença, M. & Carvalho, G. (2014). Soft Power, Hard Aspirations: The Shifting Role of Power in Brazilian Foreign Policy. *Brazilian Political Science Review*, 8(3), 66–94.
- Van der Westhuizen, J. (2016). Brazil and South Africa: the 'odd couple' of the South Atlantic? *Commonwealth & Comparative Politics*, 54(2), 232–251.

- Van Dijk, T.A. (2002). El análisis crítico del discurso y el pensamiento social. *Athenea Digital*, 1, 18–24.
- Van Dijk, T.A. (2016). Estudios Críticos del Discurso: Un enfoque sociocognitivo. *Discurso & Sociedad*, 10(1), 137–162.
- Van Dijk, T.A. (2018). Socio-cognitive discourse studies. En J. Flowerdew & J.E. Richardson (Eds.) *The Routledge Handbook of Critical Discourse Studies* (pp. 26–44). Milton: Routledge.
- Van Langenhove, L. (2003). *Theorising regionhood*. Recuperado de <http://cris.unu.edu/sites/cris.unu.edu/files/W-2003-1.pdf>
- Vanden, H. E. & Prevost, G. (2015). *Politics of Latin America. The power game*. Nueva York: Oxford University Press.
- Vargas-Alzate, L.F. (2015). Colombia en la búsqueda de mecanismos que faciliten su desarrollo: la Alianza del Pacífico y el rumbo hacia la OCDE. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2(2), 33–68.
- Veiga, P. M. & Ríos, S. (2007). O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul: Orígens, Iniciativas e Dilemas. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, (82), 1-48.
- Velásquez, R.J. (1979). Aspectos de la evolución política de Venezuela en el último medio siglo. En R.J. Velásquez et al. (Ed.), *Venezuela moderna. Medio siglo de historia 1926-1976* (pp. 13–47). Caracas: Seix y Barral Hnos.
- Veloso, C. (1997). *Verdade Tropical*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Venezuela envía hoy 646 toneladas de ayuda humanitaria a Cuba y Haití. (27 de octubre, 2012). Recuperado de <http://www.avn.info.ve/contenido/venezuela-env%C3%ADa-hoy-646-toneladas-ayuda-humanitaria-cuba-y-hait%C3%AD>
- Viceministro Reinaldo Bolívar presentó agenda África 2009. (8 de abril, 2009). *Aporrea*. Recuperado de <https://www.aporrea.org/actualidad/n132491.html>
- Vigevani, T. & Cepaluni, G. (2007). A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*, 29(2), 273–375.
- Wallace, W. (1991). Foreign policy and the national identity of the United Kingdom. *International affairs*, 67(1), 65–80.
- Waltz, K.N. (1967). International Structure, National Force, and the Balance of World Power. *Journal of International Affairs*, 21(2), 215–231.
- Waltz, K.N. (1990). Realist thought and neorealist theory. *Journal of International Affairs*, 44(1), 21–37.
- Weber, M. (1968). *Economy and Society, Vol. I*. Nueva York: Bedminster Press.

- Welch, D. (2012). How Identities Form and Change: Supplementing Constructivism with Social Psychology. En S. P. Vaughn & Kowert, P. A. (Eds.), *Psychology and Constructivism in International Relations: an ideational alliance* (pp. 57–75). Michigan: The University of Michigan Press.
- Weldes, J. (1996). Constructing national interests. *European Journal of International Relations*, 2(3), 275–318.
- Weldes, J. (1998). Bureaucratic Politics: A Critical Constructivism Assessment. *International Studies Review*, 42(2), 216–225.
- Weldes, J. (1999). *Cultures of insecurity: states, communities, and the production of danger*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Wendt, A. (1987). The agent-structure problem in international relations theory. *International Organization*, 41(3), 335–370.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. *International Organization*, 41(3), 335–370.
- Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *The American Political Science Review*, 88(2), 384–396.
- Wendt, A. (1998). On Constitution and Causation in International Relations. *Review of International Studies*, 24(5), 101–118.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wendt, A. (2005). Social Theory as Cartesian Science: An Auto-Critique From a Quantum Perspective. En S. Guzzini & A. Leander. (Eds.), *Constructivism and International Relations: Alexander Wendt and His Critics* (pp. 181–219). Abingdon: Routledge.
- Wight, C. (2006). *Agents, structures and International Relations. Politics as Ontology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Willing, C. (2013). Discourses and discourse analysis. En U. Flick. (Ed.), *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis* (pp. 341–353). London: SAGE Publications Ltd.
- Wintgens, S. (2018). Chine-Amérique Latine et Caraïbes. Un défi normatif pour l'Union européenne ? *Politique Européenne*, 2(60), 134–173.
- Wodak, R. (1996). *Disorders of discourse*. Londres/Nueva York: Longman.
- Wodak, R. & Richardson, J.E. (Eds.) (2013). *Analysing fascist discourse: European fascism in talk and text*. Londres/Nueva York: Routledge.
- Zehfuss, M. (2001). Constructivism and Identity: A Dangerous Liaison. *European Journal of International Relations*, 7(3), 315–348.

Zehfuss, M. (2002). *Constructivism in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Zheng, Y. (2016). *China's aid and investment in Africa: A viable solution to international development?* Recuperado de <https://www.hhs.se/contentassets/bc7089cd2c364b2cae4c287184ad743b/yu-zheng---chinas-aid-and-investment-in-africa-.pdf>

Zimmerman, F. & Smith, K. (2007). More actors, more money, more ideas for international development co-operation. *Journal of International Development*, 23, 722–738.

Zimmerman, R.A. (2007). The determinants of foreign aid. An inquiry into consequences of welfare state institutions and public opinion. Recuperado de <https://www.oecd.org/dev/40699467.pdf>

Leyes, acuerdos y normas

Brasil

Decreto N° 59.308. Diário Oficial da União, Brasília, Brasil, 23 de septiembre de 1966.

Decreto N° 5.151. Diário Oficial da União Brasília, Brasil, 22 de julio de 2004.

Decreto N° 9.110, de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, Brasil , 28 de julio de 2017

Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, Projeto de Lei N° 10.933, Número de Congreso Cong., Número de sesión Sess. (2003).

Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, Projeto de Lei N° 31, Número de Congreso Cong., Número de sesión Sess. (2003).

Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, Projeto de Lei nº12.593, Número de Congreso Cong., Número de sesión Sess. (2012).

Portaria N° 717, Diário Oficial da União, Brasília, Brasil, 9 de diciembre de 2006.

Colombia

Acuerdo N° 04. Agencia Presidencial de Cooperación, Bogotá, D.C., Colombia, 7 de marzo de 2012.

Acuerdo N° 8. Agencia Presidencial de Cooperación, Bogotá, D.C., Colombia, 01 de octubre 2012.

Decreto N° 1942. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá, D.C., Colombia, 11 de julio de 2003.

Decreto N°110. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá, D.C., Colombia, 21 de enero de 2004.

Departamento Nacional de Planeación. (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>

Departamento Nacional de Planificación. (2004). *Proyecto de ley 217 de 2004. Senado por la cual se dictan lineamientos de política exterior*. Recuperado de http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.indice?v_num=135&v_anog=2004

Departamento Nacional de Planificación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos (Ley 1450)*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20II%20CD.pdf>

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Ley N° 1151. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá, D.C., Colombia, 25 de julio de 2007.

Venezuela

Ley de Cooperación Internacional. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 25.554, Caracas, Venezuela, 8 de enero de 1958.

República Bolivariana de Venezuela. (2001). *Plan de Desarrollo Económico y Social de la Revolución Bolivariana para el período 2001-2007*. Recuperado de http://www.nationalplanningcycles.org/sites/default/files/planning_cycle_repositary/venezuela_bolivarian_republic_of/02plan_de_desarrollo_2001_2007.pdf

República Bolivariana de Venezuela. (2007). *Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013*. Recuperado de <http://www.psuv.org.ve/wp-content/uploads/2011/03/Proyecto-Nacional-Sim%C3%B3n-Bol%C3%ADvar.pdf>

Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.118, 4 de diciembre de 2013

Cuba

I Congreso del Partido Comunista de Cuba: Resoluciones sobre la Política Internacional. (1975). Recuperado de: <https://www.pcc.cu/es/i-congreso>

II Congreso del Partido Comunista de Cuba: Resoluciones sobre la Política Internacional. (1980). Recuperado de <http://congresopcc.cip.cu/wp-content/uploads/2011/03/II-Congreso-PCC.-Resoluciones-sobre-la-Pol%C3%ADtica-Internacional.pdf>

III Congreso del Partido Comunista de Cuba: Resoluciones sobre la Política Internacional. (1986). Recuperado de <http://congresopcc.cip.cu/wp-content/uploads/2011/02/III-Congreso-PCC.-Resoluciones-sobre-la-pol%C3%ADtica-internacional.pdf>

IV Congreso del Partido Comunista de Cuba: Resoluciones Política Exterior. (1991). Recuperado de http://congresopcc.cip.cu/wp-content/uploads/2011/02/IV-congreso_RESOLUCI%C3%93N-POL%C3%8DTICA-EXTERIOR.pdf

V Congreso del Partido Comunista de Cuba: El Partido de la Unidad, la Democracia y los Derechos Humanos que defendemos (1997). Recuperado de <http://congresopcc.cip.cu/wp-content/uploads/2011/03/Partido-Unidad-Democracia-V-Congreso.pdf>

VI Congreso del Partido Comunista de Cuba: Lineamientos de la Política Económica y Social. (2011). Recuperado de <http://www.cuba.cu/gobierno/documentos/2011/esp/1160711i.pdf>

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Cuba (2008). *Memoria anual 2008*.

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Cuba (2009). *Memoria anual 2009*.

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Cuba (2010). *Memoria anual 2010*.

Resolución N°38. Ministerio de Comercio Exterior de Cuba. (2005).

Resolución N°15. Ministerio de Comercio Exterior de Cuba. (2006).

ANEXOS

ANEXO I Exportaciones de los países BRICS hacia China (2008-2017), total de productos (en millones de dólares)

	BRASIL		RUSIA		INDIA		SUDÁFRICA	
2008	16'522,652.00	8%	21'147,334.00	5%	10'093,927.00	6%	4'309,780.00	6%
2009	21'003,886.00	14%	16'669,000.00	6%	10'370,052.00	6%	5'670,123.00	11%
2010	30'785,906.00	15%	19'783,043.00	5%	17'439,991.00	8%	8'095,329.00	10%
2011	44'314,595.00	17%	34'692,362.00	7%	16'717,786.00	6%	12'494,809.00	12%
2012	41'227,540.00	17%	35'766,830.00	7%	14'729,317.00	5%	10'337,483.00	10%
2013	46'026,153.00	19%	35'625,420.00	7%	16'416,825.00	5%	12'046,038.00	13%
2014	40'616,108.00	18%	37'414,604.00	8%	13'434,251.00	4%	8'680,022.00	10%
2015	35'607,524.00	19%	28'334,955.00	8%	9'576,579.00	4%	5'802,848.00	8%
2016	35'133,590.00	19%	28'021,250.00	10%	8'916,073.00	3%	6'812,081.00	9%
2017	47'488,449.00	22%	38'904,372.00	11%	12'492,392.00	4%	8'666,175.00	10%
Promedio (%)		17%		7%		5%		10%

Fuente: Elaboración propia a partir de UN/Comtrade Trade Map.

ANEXO II Proyectos de cooperación del Fondo IBSA (2012-2018)

PAÍS RECEPTOR	PROYECTO	DURACIÓN DEL PROYECTO						
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Burundi</i>	“Strengthening Infrastructure and Capacity to Combat HIV/AIDS”							
<i>Camboya</i>	“Empowering Children and Adolescents with Special Needs and their Families”							
	“Poverty reduction among youth in Cambodia-Development of youth volunteers’ skill sets for increased employability”							
<i>Cabo Verde</i>	“Delivering Safe Drinking Water”							
<i>Guinea Bissau</i>	“Support for Lowland Rehabilitation and for Agricultural and Livestock Processing”							
	“Rural Electrification through Solar Energy Systems”							
<i>Sierra Leona</i>	“Leadership Development and Capacity Building for Human Development and Poverty Reduction”							
<i>Lao</i>	“Support to Integrated Irrigated Agriculture in Two Districts in Bolikhamxay”							

(Continuación)

<i>Palestina</i>	“Rehabilitation of the Cultural and Hospital Center”							
	“Construction and Equipping of a Center for Persons with Severe Intellectual Disabilities”							
	“Reconstruction works for Atta Habib Medical Centre in Gaza City”							
<i>Viet Nam</i>	“Establishment of a Rice Seed Production Hub in Hoa Tien”							
	“An Innovative-Learning Approach for Health”							
<i>Sudan</i>	“Creation of Job Opportunities for Youth in Sudan through Labour Intensive Work Opportunities Project”							
<i>Guyana</i>	“Solid Water Management Improvement Project”							
<i>Haití</i>	“Promote the Socioeconomic Integration of Vulnerable Children and Youth”							
<i>Santa Lucía</i>	“Poverty Reduction through Livestock Development”							
<i>Timor Oriental</i>	“Conservation Agriculture, Permaculture and Sustainable Fisheries Management”							
<i>Comoros</i>	“Enhancing Agricultural Capacity in the Union of Comoros”							

(Continuación)

<i>Fiji</i>	“Empowering Rural Women in Fiji – Upscaling of Rocket Stove Project”							
<i>Granada</i>	“Grenada National Health Insurance Programme Support Project”							

Fuente: Elaboración propia con base al sitio oficial del Fondo IBSA. Las casillas coloreadas indican la duración en años del proyecto.

ANEXO III Planes plurianuales y estrategias de cooperación internacional de Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba

(Cuadro dividido en cuatro partes)

	PPA 2004-2007	PPA 2008-2011	PPA 2012-2015
<i>Brasil</i>	<p>Promoción de los intereses nacionales y compromiso con la solidaridad y los derechos humanos.</p> <p>Mención al ALCA, el NAFTA y el equilibrio de las relaciones con los países que las integran.</p> <p>Aproximación a India, China, África del Sur y Rusia.</p> <p>Vínculos con los países de lengua portuguesa africanos.</p> <p>Ampliación de la cooperación con Timor Oriental.</p> <p>Democratización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.</p>	<p>Cooperación en áreas de telecomunicaciones, educación y salud con América del Sur.</p> <p>Creación de IBSA.</p> <p>Impulso a la CSS e incremento de relaciones con África.</p> <p>Aproximación al mundo árabe.</p>	<p>Consolidación del bloque regional de América del Sur, con fundamento en los principios de no intervención, autodeterminación y cooperación para reducción de asimetrías.</p> <p>Participación en el debate de los OOII en los ámbitos económico-comercial, político y social.</p> <p>Establecimiento de relaciones con África (recuento de actividades y no proyección futura).</p> <p>Estrechar vínculos políticos con África y profundizar en las relaciones económicas, por medio de la promoción de vínculos comerciales, la generación de oportunidades de inversión de empresas brasileñas.</p> <p>CSS como faceta de la identidad internacional de Brasil.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Projeto de Lei Nº 10.933/2004; Projeto de Lei Nº 31/2007-CN; Projeto de Lei nº12.593 de 18/01/2012 (Volumen I Dimensión estratégica).

	POLÍTICA EXTERIOR HACIA UN ESTADO COMUNITARIO 2002- 2006	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2002-2006	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 PROSPERIDAD PARA TODOS
<i>Colombia</i>	Fortalecimiento del multilateralismo y de su acción en Colombia. Líneas de acciones por área geográfica.	Inclusión de la cooperación internacional en el pilar de seguridad democrática. La política de cooperación busca crear consciencia sobre el esfuerzo y compromiso de Colombia en la lucha contra el tráfico de drogas.	Referencia a la cooperación recibida y no a la ofertada. Planteamiento de un nuevo enfoque de cooperación técnica con posibilidades de relaciones bilateral y multilateral para cumplimiento de los ODM. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Cooperación Internacional.	Afianzar vínculos con los países vecinos. Diversificación geográfica (estrategia de inserción en Asia Pacífico). Profundizar en la Agenda con Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea (socios tradicionales). Ingreso a UNASUR, la Comunidad Andina, el Proyecto Mesoamérica, CELAC, ARCO del Pacífico y APEC. Priorizar la paz y la seguridad, diversificar la cooperación internacional. Incidir en la agenda de eficacia de la OCDE.

(Continuación)

	ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL 2003-2006	ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL 2007-2010	ESTRATEGIA NACIONAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA 2010-2014	ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD INTEGRAL
<i>Colombia</i>	[No se pudo acceder al documento]	Áreas temáticas de la estrategia: ODM, lucha contra las drogas y reconciliación y gobernabilidad. Promoción de la cooperación recibida, no la ofertada y acceso a recursos no oficiales de financiación. Fortalecimiento de la presencia de Colombia en el contexto latinoamericano.	Establecimiento de relaciones con el CAD/OCDE. Participación en el logro de una Agenda de Eficacia. Fortalecimiento de la CSS y las alianzas con la Estrategia de Cooperación con los Países de la Cuenca del Caribe y el Programa Regional para Mesoamérica. Promoción de las relaciones con Asia y África mediante la cooperación técnica en seguridad en las áreas de lucha contra las drogas, seguridad ciudadana, delincuencia organizada transnacional, y otras como la protección social, la seguridad alimentaria y la gestión pública.	Desarrollo organizacional. Luchar contra el problema mundial de las drogas y la delincuencia organizada transnacional. Promoción de áreas de cooperación: seguridad ciudadana, anticorrupción, derechos humanos, fortalecimiento capacidades operativas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Política exterior de Colombia 2002-2006; Ley 812 de 2003; Ley 1151 de 2007; Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos; Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010; 2010-2014; Estrategia de Cooperación en Seguridad Integral.

	PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL 2001-2007	PROYECTO NACIONAL SIMÓN BOLÍVAR 2007-2013	PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA NACIÓN 2013-2019	PROPUESTA DEL CANDIDATO DE LA PATRIA C. HUGO CHÁVEZ PARA LA GESTIÓN BOLIVARIANA SOCIALISTA 2013-2019
<i>Venezuela</i>	<p>Promoción de la integración latinoamericana.</p> <p>Fomento de programas de cooperación energética, principalmente con ALC.</p> <p>Impulso de la multipolaridad de la sociedad internacional.</p> <p>Impulso del Foro ALC-Asia del Este.</p> <p>Fortalecer la CSS.</p> <p>Ingreso en Mercosur y la CAN.</p> <p>Intensificar presencia de Venezuela en el Caribe a través de Institutos de Cooperación y Cultura y embajadas.</p> <p>Intensificar relaciones con Asia, Asia Central, Medio Oriente, Europa Oriental, Francia, Rusia, China e Irán.</p>	<p>Profundización de la amistad, confianza y solidaridad con los pueblos.</p> <p>Respeto a los principios de complementariedad, cooperación y solidaridad.</p> <p>Promoción de relaciones con ALC, Irán, Siria, Bielorrusia, Rusia, China, Vietnam, Malasia, España, Portugal, Reino Unido y el continente africano.</p> <p>Consolidación del eje Cuba-Venezuela-Bolivia. Fortalecer el intercambio Sur-Sur.</p>	<p>Fortalecimiento de convenios de cooperación energética: ALBA, Petrocaribe y mecanismos de cooperación en Mercosur.</p> <p>Cooperación con todo el continente latinoamericano y con los países de África, Asia, Europa y Oceanía dispuestos a trabajar de acuerdo con el respeto y la cooperación mutua.</p> <p>Promoción de los principios de complementariedad, cooperación, soberanía y solidaridad.</p>	<p>Cooperación con ALC, África, Asia, Europa y Oceanía.</p> <p>Relaciones a través de los Convenios de Cooperación Energética, Petrocaribe y cooperación cultural.</p> <p>Respeto al principio de no intervención.</p> <p>Fortalecimiento del papel de la CELAC, ALBA y UNASUR.</p> <p>Ampliación del Fondo chino-venezolano.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007; Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013; Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019; Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019.

	I CONGRESO DEL PARTIDO COMUNISTA DE CUBA: RESOLUCIONES SOBRE LA POLÍTICA INTERNACIONAL (1975)	II CONGRESO DEL PARTIDO COMUNISTA DE CUBA: RESOLUCIONES SOBRE LA POLÍTICA INTERNACIONAL (1980)	III CONGRESO DEL PARTIDO COMUNISTA DE CUBA: RESOLUCIONES SOBRE LA POLÍTICA INTERNACIONAL (1986)
<i>Cuba</i>	<p>Solidaridad con las fuerzas comunistas y los movimientos revolucionarios de izquierda.</p> <p>Lucha contra el imperialismo.</p> <p>Establecimiento de relaciones con el MNOAL.</p> <p>Promover relaciones con América Latina.</p>	<p>Énfasis en los lazos de amistad y colaboración con los países que construyen el socialismo en Asia y África.</p> <p>Continuar los programas de colaboración económica y científico- técnica con países de África, Medio Oriente y ALC (factor fundamental en las relaciones exteriores de Cuba).</p> <p>Continuar con la política de solidaridad a través del envío de técnicos y especialistas donde sea necesario. Promoción de la integración con ALC.</p> <p>Defensa de los intereses nacionales.</p> <p>Lucha contra el imperialismo.</p> <p>Promoción de la paz mundial.</p> <p>Presentación de propuesta ante las NNUU para apoyo al MNOAL.</p>	<p>Promoción de la paz mundial (tarea vital del Estado).</p> <p>Profundización en la hermandad con ALC y promoción de la integración económica.</p> <p>Apoyo de la causa palestina mediante intervención en las Naciones Unidas.</p> <p>Creación de alianzas con las fuerzas antimperialistas.</p> <p>Solidaridad con los países de ALC que se opongan al imperialismo.</p>

(Continuación)

	IV CONGRESO DEL PARTIDO COMUNISTA DE CUBA: RESOLUCIONES POLÍTICA EXTERIOR (1991)	V CONGRESO DEL PARTIDO COMUNISTA DE CUBA: EL PARTIDO DE LA UNIDAD, LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS QUE DEFENDEMOS (1997)	LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL (2011)
<i>Cuba</i>	<p>Cumplir con los deberes internacionalistas gracias al envío de trabajadores de la ciencia, médicos, ingenieros, agrónomos, maestros e investigadores en África, Asia y América Latina.</p> <p>Promoción de becas para estudiantes de África, Asia, el Oriente Medio y América Latina (obligación de solidaridad revolucionaria).</p> <p>Integración de ALC (Cumbre Iberoamericana).</p> <p>Defensa de los principios antimperialistas, solidaridad e internacionalismo.</p> <p>Democratización de las Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad.</p>	<p>Continuar la tradición internacionalista y solidaria.</p>	<p>Priorizar la participación en el ALBA. Participación en ALADI, CARICOM, AEC y Petrocaribe.</p> <p>Perfeccionamiento del marco legal y regulatorio de la cooperación.</p> <p>Desarrollo de la solidaridad internacional. Considerar la compensación al menos de los costos, de la colaboración que Cuba realiza.</p> <p>Promoción de la colaboración multilateral.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de I Congreso del Partido Comunista de Cuba, II Congreso del Partido Comunista de Cuba; III Congreso del Partido Comunista de Cuba; IV Congreso del Partido Comunista de Cuba; V Congreso del Partido Comunista de Cuba; Lineamientos de la Política Económica y Social (2011).

ANEXO IV Ranking del desembolso multilateral oficial de Brasil por año

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011-2013	2014
ONU	Mercosur	Mercosur	Mercosur	ONU	ONU	ONU	ONU
OPS	FAO	OPS	ONU	OMS	UNESCO	OPS	OMS
OEA	OPS	ONU	OMS	OEA	ONI	OMS	AIEA
OMM	ONU	OMS	OPS	OPS	OPS	OTCA	FAO
IBSA	UNESCO	FAO	OEA	OTPCE	OTPCE	OEA	OEA
CPLP	OIT	OEA	FAO	AIEA	OEA	FAO	UNESCO
Mercosur	OEA	OIT	ONI	FAO	FAO	UNESCO	OMC
	OTPCE	OTPCE	OIT	OEI	OMS		
	Tribunal Penal Internacional	UNESCO	AIEA		Iaca		
		ONI					

Fuente: Elaboración propia a partir del IPEA (2010, 2013, 2016, 2018).

ANEXO V Análisis de las Revisiones Nacionales Voluntarias de la Agenda 2030

(Cuadro dividido en cuatro partes)

PAÍSES	FINANCIAMIENTO					
				COOPERACIÓN		
	ASIGNACIÓN DE PRESUPUESTO FISCAL	FINANCIAMIENTO PÚBLICO INTERNACIONAL	APORTES DEL SECTOR PRIVADO	NORTE-SUR	SUR-SUR	TRIANGULAR
<i>Brasil</i>	No menciona	No menciona	No menciona	Se refiere a la cooperación emitida, no a la recibida	No menciona	No menciona
<i>Colombia</i>	Liderado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), este subgrupo busca identificar las acciones necesarias para el cumplimiento de los compromisos del documento resultante de la Tercera Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo y las fuentes de financiamiento dirigidas al cumplimiento de los ODS (p.18).	Liderado por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia busca potenciar las áreas que reciben atención insuficiente o inadecuada (p.18)	88 indicadores requieren compromisos por parte del sector privado para su implementación. Liderado por Prosperidad Social busca identificar oportunidad de recursos en el marco de las alianzas público-privadas (p.18)	Se requiere la cooperación internacional para avanzar en la construcción de la paz (p.63) en las áreas de ciencia, tecnología e innovación (p.66), desarrollo rural sostenible y conservación y sostenibilidad ambiental (p.68)	Iniciativa “Saber Hacer Colombia”, como un portafolio de experiencias que han generado aprendizajes significativos y que Colombia pone a disposición de los aliados internacionales, para que puedan ser compartidas a través de proyectos y programas de Cooperación Sur-Sur, Triangular (p.66)	Iniciativa “Saber Hacer Colombia”, como un portafolio de experiencias que han generado aprendizajes significativos y que Colombia pone a disposición de los aliados internacionales, para que puedan ser compartidas a través de proyectos y programas de Cooperación Sur-Sur, Triangular (p.66)
<i>Venezuela</i>	Incremento del presupuesto del Ministerio del Poder Popular para la Salud (ODS 3), del Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género (ODS 5)	No menciona	No menciona	Para sostener las inversiones sociales, de infraestructura y obras públicas, se hace necesario ampliar y profundizar los vínculos de cooperación internacional (p.74)	Se refiere a la ofertada, no a la recibida (p.26)	No menciona

PAÍSES	PARTICIPACIÓN DE ACTORES				
	SOCIEDAD CIVIL	SECTOR PRIVADO	ACADEMIA	PARLAMENTO	GOBIERNO LOCAL
<i>Brasil</i>	Gobierno y sociedad civil trabajarán en conjunto en la diseminación de los ODS a través de: DialogaBrasil, Participa.br Portal, SDGs Strategy, The 2030 Agenda Platform, Map of Civil Society Organizations, Municipal Vulnerability Atlas (p.22-23)	El sector privado se ha involucrado en la implementación de la Agenda 2030, buscando expandir la cultura de sostenibilidad corporativa, diseminar conocimiento y promover campañas entre empresas para unirse a la Red Brasil del Pacto Mundial. Las empresas han llevado a cabo conferencias y eventos para la movilización, la sensibilización y la alineación de las acciones de responsabilidad social corporativa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (p.22, 36). Compromiso con el ODS 9 a través del <i>Investment Partnership Program</i> (p.63).	La Academia forma parte de la Comisión Nacional para los ODS (p.32)	El Congreso Nacional Brasileño en diciembre de 2016, creó el Frente Parlamentario Conjunto para Apoyar los ODS de la ONU. Reúne a más de 200 representantes y senadores y se estructuró para abordar las demandas derivadas de este tema. Entre otros objetivos, el Frente tiene como objetivo mantener y consolidar acciones conjuntas a favor de políticas centradas en los ODS, fomentar la regulación y la discusión de leyes para alentar el desarrollo sostenible (p.39).	Existen iniciativas para alinear los instrumentos de planeamiento de los gobiernos locales con las metas de los ODS para el período 2018-2021. El Frente Nacional de Prefectos agrupa las iniciativas que se han venido adoptando desde Rio+20 (p.37)
<i>Colombia</i>	La creación de espacios institucionales para intercambiar visiones, establecimiento de partenariados estratégicos e identificar proyectos de trabajo conjunto para apoyar la implementación de los ODS será una de las líneas de trabajo concretas de la Comisión a partir del segundo semestre de este año (p.15)	El compromiso de las empresas resulta indispensable para alcanzar al menos 88 metas distribuidas en todos los ODS. Se requiere: i) Que las empresas tengan plena conciencia de su rol y su responsabilidad social, ii) Que las empresas comprendan las oportunidades y los beneficios que obtienen para sus negocios al adoptar políticas que contribuyen a la sostenibilidad; iii) Apropiación de la Agenda por parte de las empresas; y iv) marcos de política pública y regulación coherentes que fomenten y faciliten el trabajo conjunto y el compromiso del sector privado (p.15)	Algunos actores de Academia están en proceso de confirmar una Red de Conocimiento alrededor del Desarrollo Sostenible con el acompañamiento de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN). Desde el Gobierno se celebra y apoya esta iniciativa (p.16)	Está en proceso de conformación una bancada en el Senado de la República y otra en la Cámara de Representantes que movilicen acción legislativa alrededor del desarrollo sostenible. El Gobierno Nacional tiene previsto adelantar un trabajo de pedagogía con este grupo de parlamentarios de tal forma que se dé a conocer abiertamente la Agenda 2030 y los ODS (p.16)	No menciona
<i>Venezuela</i>	No menciona	El Estado venezolano le ha asignado al sector privado en áreas de salud casi 25 millones de dólares (p.62)	No menciona	No menciona	No menciona

PAÍSES	DIMENSIONES DEL DESARROLLO		
	SOCIAL	AMBIENTAL	ECONÓMICA
<i>Brasil</i>	Menciona y plantea que integra las 3 dimensiones (p.72, 73, 76)	Menciona y plantea que integra las 3 dimensiones (p.72, 73, 76)	Menciona y plantea que integra las 3 dimensiones (p.72, 73, 76)
<i>Colombia</i>	Se identificaron las dimensiones, pilares o ejes estratégicos para cada uno de los Planes de Desarrollo de las ciudades capitales (p.11)	Se identificaron las dimensiones, pilares o ejes estratégicos para cada uno de los Planes de Desarrollo de las ciudades capitales (p.11)	Se identificaron las dimensiones, pilares o ejes estratégicos para cada uno de los Planes de Desarrollo de las ciudades capitales (p.11)
<i>Venezuela</i>	Se realiza una relectura de las dimensiones en función de las prioridades nacionales (p.34-37)	Se realiza una relectura de las dimensiones en función de las prioridades nacionales (p.34-37)	Se realiza una relectura de las dimensiones en función de las prioridades nacionales (p.34-37)

PAÍSES	INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LOS ODS	AGENDA 2030 Y AJUSTE A PLAN NACIONAL/ESTRATEGIA/POLÍTICA	AJUSTES O MODIFICACIÓN NORMATIVA PARA NACIONALIZAR LA AGENDA	INDICADORES PARA LA MEDICIÓN	ODS PRIORITARIOS	DESAFÍOS NACIONALES
<i>Brasil</i>	Comisión Nacional para los ODS	Multi-Year Plan 2016-2019 (Plano Plurianual - PPA). Se revisó que existiera convergencia entre los ODS y las atribuciones del Plan.	Creación de la Comisión Nacional para los ODS por Decreto N° 8,892, del 27 de Octubre del 2016	Brasil participó en la Comisión Estadística de la ONU para la construcción de los indicadores globales para el monitoreo de la A2030 y a nivel regional participa en el Grupo de Coordinación Estadística de América Latina y el Caribe. Brasil ha trabajado además en la situación de sus indicadores a nivel nacional (p.46)	ODS 1, 2, 3, 5, 9, 14, 17	Erradicación de la pobreza, mejora de la infraestructura de transporte, energía, sanidad básica. En cuanto a políticas públicas el desafío está en abordar esta superposición de desventajas. Lograr un sistema de salud público universal y gratuito. Combatir la inequidad de género. Otros retos están relacionados con el medioambiente y la pobreza. Mejor gestión de los Residuos Sólidos Urbanos (p.74)
<i>Colombia</i>	Departamento Nacional de Planeación	Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 "Todos por un Nuevo País"	Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 "Todos por un Nuevo País". Ley 1753 aprobada por el Congreso de la República el 9 de junio de 2015	Para el 54% de los indicadores globales existe información completa y disponible, el 30% cuenta con información parcial, y para el 16% no hay información disponible aún. Los ODS para cuyos indicadores globales existe mayor información son los ODS 3, 5, 8 y 9, mientras que aquellos donde persisten mayores vacíos son los ODS 6, 12 y 14 (p.19)	ODS 1, 3, 8, 13, 17	No menciona
<i>Venezuela</i>	MPPRE acompaña la coordinación de los Despachos y organismos competentes de la Administración Central respecto de la implementación de la Agenda 2030 (p.54)	Plan de la Patria 2013-2019, aprobado como Ley de la República y alineados con la A2030 y Plan de Desarrollo hasta 2019, alineado también con los ODS	Ley de la República (p.53)	Se revisaron el 60% de los indicadores, determinándose 25% factibles y se crearon indicadores alternativos en las áreas de Salud (28), Agricultura (12), Educación Universitaria (17), ciencia y tecnología (17), alimentación (18), hábitat y vivienda (11), educación (7). (p.63)	ODS 1-5, 8, 17	Potenciar la dimensión intersectorial, la programación de políticas y los arreglos presupuestarios que garanticen los medios de implementación financieros con origen en los recursos del Estado y el apoyo de las AFP de la ONU como de otras agencias de cooperación.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes Nacionales Voluntarios. Este cuadro es un extracto del original que incluye a todos los países de América Latina y el Caribe que entregaron informes voluntarios.

ANEXO VI La percepción internacional



Fuente: Rathbone (2013), Portada Time (2012, 1998, 1995, 1993, 1959), Brazil takes off. (12 de noviembre, 2009). [Imágenes retocadas].

ANEXO VII Ayuda humanitaria cubana en el período 1959-2015

PAÍS	AÑO	TIPO DE EVENTO	CANTIDAD DE COLABORADORES
Uruguay	1959	Inundaciones	n.d
Chile	1960/1971	Terremoto	n.d
Perú	1970	Terremoto	40
Nicaragua	1972	Terremoto	42
Honduras	1974	Huracán	61
México	1985	Terremoto	40
El Salvador	1986	Terremoto	n.d
Ecuador	1987	Terremoto	n.d
Nicaragua	1988/1998	Huracán	39
Armenia	1988	Terremoto	105
Irán	1990	Terremoto	39
Nicaragua	1991	Inundaciones	n.d
Nicaragua	1992	Erupción volcánica	n.d
República Dominicana	1998	Huracán	n.d
Guatemala	1998	Huracán	n.d
Honduras	1998	Huracán	n.d
Colombia	1999	Terremoto	n.d
Honduras	1999	Inundaciones	n.d
Venezuela	1999	Inundaciones	447
El Salvador	2000	Epidemia de dengue	n.d
El Salvador	2001	Terremoto	n.d
Honduras	2002	Epidemia de dengue	n.d
Argelia	2003	Terremoto	31
Haití	2004	Huracán	n.d
Indonesia	2004	Tsunami	25
Sri Lanka	2004	Tsunami	24
Guatemala	2005	Inundaciones	688
Pakistán	2005	Terremoto	2 564
Guyana	2005	Inundaciones	40
Bolivia	2006	Inundaciones	602
Indonesia	2006	Terremoto	135
Perú	2007	Terremoto	81
Belice	2007	Inundaciones	10
México	2007	Inundaciones	54
China	2008	Terremoto	43
El Salvador	2009	Inundaciones	17
Haití	2010	Terremoto	1 712
Chile	2010	Terremoto	76
Haití	2010	Ébola	887
Nicaragua	2010	Leptospirosis	-
Sierra Leona	2014	Ébola	168
Guinea Conakry	2014	Ébola	40

(Continuación)

Liberia	2014	Ébola	54
Chile	2015	Inundaciones	15
Nepal	2015	Terremoto	48
Venezuela	2015	Inundaciones	185
Dominica	2015	Inundaciones	16
República Árabe Saharaui	2015	Inundaciones	8

Fuente: Elaboración propia a partir de Morales (2017), *Internacionalismo. Misión Henry Reeve* (2016), Ramos (2011), SEGIB (2011), Kirk y Erisma (2009), De Vos, De Ceukelaire, Bonet y Van der Stuyft (2007, p. 763).

ANEXO VIII Acontecimientos internacionales y nacionales en el período 2000-2014

(Cuadro dividido en cuatro partes)

AÑO	INTERNACIONAL	BRASIL	COLOMBIA	VENEZUELA	CUBA
2000	Cumbre del Milenio.		Promoción del Plan Colombia durante el Gobierno de Carlos Pastrana.	Chávez reelegido por 6 años bajo los términos de la nueva Constitución. II Cumbre OPEC celebrada en Caracas.	Levantamiento parcial del embargo estadounidense sobre ciertos productos alimenticios y farmacéuticos.
2001	Crisis política y económica en Argentina.			Reforma petrolera.	
2002		Elección de Lula da Silva en cuarta ronda.	Elección de Álvaro Uribe. Ruptura de las negociaciones con las FARC. Masacre en Bojayá. Secuestro de Ingrid Betancourt.	Intento de Golpe de Estado contra Hugo Chávez. Caída de la producción de petróleo de PDVSA.	
2003	Invasión de Irak. Establecimiento del G-20 en la OMC. Elección de Néstor Kirchner. Grupo de Río pide la mediación de la ONU para la resolución del conflicto armado en Colombia.	IBSA Forum.	Negociaciones gubernamentales con el ala derechista paramilitar.	Lanzamiento de las misiones sociales Yo sí Puedo.	La Unión Europea congela sus relaciones diplomáticas con Cuba.

2004	Creación de la CSN.	Intervención de Brasil en MINUSTAH. Anuncio del programa Bolsa Familia.	Presidente Bush reitera la continuación de la ayuda para el Plan Colombia.	Referendo revocatorio que otorga legitimidad a Hugo Chávez con el 59 % de los votos. Lanzamiento de la Misión Milagro.	Fortalecimiento del embargo estadounidense. El dólar se retira de la circulación en Cuba.
2005	Cumbre América del Sur-Países Árabes. Foro Social Mundial en Porto Alegre.	Escándalo <i>mensalão</i>		Declaración del Socialismo del siglo XXI.	
2006	Escándalo <i>Wikileaks</i> . Nacionalización del gas y el petróleo en Bolivia. Primera cumbre ASA.	Reelección de Lula da Silva.	Reelección de Álvaro Uribe con 62.4 % de los votos.	Reelección de Hugo Chávez con 62 % de los votos.	Hospitalización de Fidel Castro por razones no públicas. Transferencia de los deberes presidenciales a Raúl Castro. Firma del Tratado de Comercio de los Pueblos con Bolivia y Venezuela.
2007	Creación del Banco del Sur. Guerra civil en Siria.	Juegos Panamericanos en Río de Janeiro.		Declaración del carácter socialista de la Revolución bolivariana. Chávez sufre la primera derrota electoral cuando el paquete de reformas constitucionales es derrotado en un referéndum popular.	
2008	Crisis financiera internacional. Creación de UNASUR.	Brasil gana pleito del algodón en la OMC.	Crisis diplomática con Ecuador, Venezuela y Nicaragua por operación de bombardeo en territorio ecuatoriano.	Oposición gana elecciones regionales. Petrobras firma acuerdo de exploración petrolera en Cuba.	Elección de Raúl Castro por un período de cinco años. Fin de la igualdad salarial.

					Levantamiento de las sanciones impuestas por la Unión Europea.
2009	Estados Unidos comienza diálogos diplomáticos con Cuba y Venezuela.	China se convierte en el primer socio comercial de Brasil. Primera Cumbre BRIC.	Álvaro Uribe recibe el “Premio a la libertad Cortes de Cádiz”. Renuncia de Juan Manuel Santos como ministro de defensa. Firma de un acuerdo con Estados Unidos para la utilización de siete bases colombianas para la cooperación contra el narcotráfico y el terrorismo.	Referéndum Aprobatorio de la Enmienda Constitucional para permitir la reelección indefinida del presidente.	Apertura del diálogo con Estados Unidos. La OEA deroga la resolución de 1962 que excluía a Cuba. Raúl Castro mantiene su negativa a unirse a la organización.
2010	Terremoto en Haití.	Acuerdo nuclear con Turquía e Irán.	Elección de Juan Manuel Santos. Negociaciones del TLC con Estados Unidos.		Anuncio de reformas económicas profundas.
2011	Retirada de las tropas estadounidenses de Irak.	Toma de posesión de Dilma Rousseff.		Hugo Chávez es diagnosticado con cáncer.	
2012	Crisis en Siria. Suspensión de Paraguay de Mercosur. VI Cumbre de las Américas.		Inicio de los diálogos por la paz en Oslo. Colombia se retira del Pacto de Bogotá.		
2013		Protestas masivas contra el PT.	Álvaro Uribe funda el movimiento Centro	Fallecimiento de Hugo Chávez.	Reelección de Raúl Castro.

			Democrático de carácter opositor. Acuerdo agrario entre las FARC y el Gobierno.		Eliminación del permiso de salida para viajar al extranjero.
2014	OMS declara crisis del ébola en África Occidental.	Celebración de la Copa Mundial de Fútbol. Victoria contra Estados Unidos ante la OMC en los exámenes antidumping sobre las importaciones de jugo de naranja. Resolución final favorable a Brasil en la disputa del algodón ante la OMC.	Reelección de Juan Manuel Santos. Apoyo de Colombia en la captura del narcotraficante Chapo Guzmán.	Protestas estudiantiles contra la inseguridad y las condiciones económicas.	Estados Unidos y Cuba anuncian negociaciones para la estandarización de relaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de Vanden y Prevost (2015), Chronologie de Cuba (30 de abril, 2011).

ANEXO IX Relación de expertos entrevistados

1. Antonio Romero, presidente de la Cátedra de Estudios sobre el Caribe de la Universidad de La Habana.
2. Carlos Alzugaray, diplomático, ensayista y profesor del Instituto Superior de Relaciones Internacionales.
3. Carlos Fidel Martín, director de la Dirección de Organismos Económicos Internacionales del Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera.
4. José Chaple Hernández, Director de Política Comercial para América Latina y el Caribe del Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera.
5. Norberto Ramos, director de la Dirección de Colaboración de la Unidad Central de Cooperación Médica.
6. AQ³⁶², asesora jurídica de la Comercializadora de Servicios Médicos Cubanos, S.A.
7. Isabel Allende Karam, embajadora, presidenta del Consejo Científico del Instituto Superior de Relaciones Internacionales.
8. José Durán Lima, jefe de la Unidad de Integración Económica de la CEPAL.
9. Octavio García, economista y exconsultor de la OCDE.

³⁶² Esta entrevistada pidió ser anonimizada.